

La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983
Efectos e implicancias estructurales

La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983

Efectos e implicancias estructurales

Documento de Trabajo N° 19
Distribución limitada

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LA PROMOCION INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA, 1973-1983
Efectos e implicancias estructurales

Buenos Aires, Marzo de 1986

LA PROMOCION INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA,1973-1984
Efectos e implicancias estructurales

Estudio realizado por Daniel Azpiazu en el marco de las investigaciones sobre Política Industrial y de Exportaciones de Manufacturas que se llevaron a cabo en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, actualmente continuadas mediante el proyecto de Exportaciones Industriales (PNUD/ARG/84/021). Las opiniones que se expresan son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

Indice

Capítulo	Página
I. Introducción y consideraciones generales	1
1.1. Desarrollo temático	3
1.2. Algunas precisiones metodológicas	6
II. El marco legal de la promoción industrial, 1973-1983	11
2.1. La ley N° 20560	11
2.2. La ley N° 21608	13
2.3. Las diferencias y el análisis comparativo	15
III. Los resultados de la promoción industrial en el decenio 1974/1983	23
3.1. Las presentaciones aprobadas o proyectos de inversión promovidos	24
3.1.1. Las presentaciones aprobadas y su distribución sectorial	28
3.1.2. Las presentaciones aprobadas y su distribución espacial	41
3.1.3. Las presentaciones aprobadas y el tamaño de los establecimientos	44
3.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados	49
3.2.1. Los proyectos concretados y su distribución sectorial	56
3.2.2. Los proyectos concretados y su distribución espacial	62
3.2.3. Los proyectos concretados y el tamaño de los establecimientos	66
Anexos Capítulo III.	69
IV. La promoción industrial y la concentración de los mercados	75
4.1. Las presentaciones aprobadas y la concentración de los mercados	76
4.1.1. Las presentaciones aprobadas, los estratos de concentración y el tamaño de los establecimientos	82
4.1.2. Las presentaciones aprobadas, los estratos de concentración y el tipo de bien	88
4.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados y la concentración de los mercados	94

Capítulo	Página
4.2.1. Los proyectos concretados, los estratos de concentración y el tamaño de los establecimientos	103
4.2.2. Los proyectos concretados, los estratos de concentración y el tipo de bien	109
Anexos capítulo IV	115
V. Conclusiones	121
5.1. Implicancias de los proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983	121
5.1.1. Significación en el plano macroeconómico	121
5.1.2. Características de la inversión promocionada	122
5.1.3. Distribución del empleo a generar	123
5.1.4. Influencia sobre la pequeña y mediana industria	123
5.1.5. La concentración de capital y mercados	124
5.1.6. El perfil por tipo de producto	125
5.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados	125
5.2.1. Las postergaciones y desistimientos	126
5.2.2. Los proyectos con puesta en marcha total: incidencia sobre la estructura industrial preexistente y relación con el total de los aprobados	127
5.2.3. Relación entre concentración de los mercados y grado de concreción o desistimiento de los proyectos aprobados	130
5.2.4. Los cuarenta proyectos mayores con promoción aprobada: las estrategias empresarias	131
5.3. Algunos elementos para evaluar el enfoque, el funcionamiento real y los resultados de la promoción industrial entre 1973 y 1983	132

Indice de cuadros y gráficos

Número	Título	Página
Gráfico		
1	Argentina: Evolución de la paridad cambiaria. Desvíos respecto de la paridad oficial	7
Cuadro		
1	Argentina: Principales disposiciones de los regímenes de promoción industrial, 1973 y 1977	17
2	Argentina: Proyectos con promoción aprobada, según fecha de presentación de las propuestas, régimen legal y marco institucional 1974-1983	20
3	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según régimen de promoción específico, 1972-1979	25
4	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según divisiones industriales	29
5	Argentina: Personal ocupado según divisiones industriales en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y relación con datos Censo Económico Nacional 1974	32
6	Argentina: Tamaño medio de plantas en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en Censo Económico Nacional 1974	34
7	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según año de presentación y divisiones industriales 1973-1982	37
8	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según divisiones industriales y régimen vigente para la propuesta original	38
9	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según provincias de radicación	42
10	Argentina: Personal ocupado por provincia en proyectos con promoción aprobada 1974-1983, y en Censo Económico Nacional 1974, con relación superior al 10%	45
11	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada según divisiones industriales, por tamaño de los establecimientos	50
12	Argentina: Plantas y personal ocupado, según tamaño de los establecimientos, en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en Censo Económico Nacional 1974	51
13	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según situación el 31 de diciembre 1983	52
14	Argentina: Situación, el 31 de diciembre de 1983, de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y sin puesta en marcha total, según año de aprobación	53

15	Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 según divisiones industriales; relación con los proyectos aprobados entre 1974 y 1983	60
16	Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, con promoción aprobada entre 1974 y 1983 y en el Censo Económico Nacional 1974, según tamaño medio de los establecimientos	61
17	Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 según provincias de radicación; relación con los proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983	64
18	Argentina: Personal ocupado por provincia en proyectos aprobados entre 1974 y 1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 y en Censo Económico Nacional 1974, con relación superior al 10%	65
19	Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según tamaño de los establecimientos, relación con los proyectos aprobados 1974-1983	67
20	Argentina: Inversión media por planta según tamaño de establecimiento en proyectos con promoción aprobada 1974-1983	68
21	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, puesta en marcha vencida el 31 de diciembre 1983, según divisiones industriales, por año de aprobación	70
22	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, clasificados como "otros" el 31 de diciembre 1983, según divisiones industriales, por año de aprobación	70
23	Argentina: Proyectos con promoción aprobada bajo régimen Decreto 1239/76, según divisiones industriales, por año de aprobación	70
24	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según divisiones industriales, por año de aprobación	71
25	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, y con puesta en marcha parcial el 31 de diciembre 1983, según divisiones industriales, por año de aprobación	71
26	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, y en ejecución el 31 de diciembre 1983, según divisiones industriales, por año de aprobación	71
27	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, por provincia, según situación el 31 de diciembre 1983	72
28	Argentina: Inversión autorizada de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, por provincia según situación el 31 de diciembre 1983	73
29	Argentina: Personal ocupado de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, por provincia, según situación el 31 de diciembre 1983	74

30	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según estratos de concentración técnica	77
31	Argentina: Distribución de los cuarenta mayores proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según estratos de concentración técnica	80
32	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, excluidos los cuarenta mayores, según estratos de concentración técnica	80
33	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según estratos de concentración y tamaño de los establecimientos	84
34	Argentina: Distribución relativa por estratos de concentración de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, la ocupación y la inversión autorizada, según tamaño de los establecimientos	85
35	Argentina: Inversión media por proyecto con promoción aprobada 1974-1983, según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración	87
36	Argentina: Inversión media por ocupado en proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración	87
37	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, personal ocupado e inversión autorizada, según tipo de bien y estratos de concentración	90
38	Argentina: Distribución relativa por tipo de bien de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, el personal ocupado y la inversión autorizada, según estratos de concentración	91
39	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, por estratos de concentración según situación el 31 de diciembre 1983	96
40	Argentina: Distribución de los cuarenta mayores proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según estratos de concentración y situación el 31 de diciembre 1983	100
41	Argentina: Proyectos concretados y en ejecución en los cuarenta mayores con promoción aprobada 1974-1983, según estratos de concentración técnica	101
42	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada, según estratos de concentración y tamaño de los establecimientos	104
43	Argentina: Distribución relativa por estratos de concentración de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada, según tamaño de los establecimientos	106

44	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal e inversión, según tamaño de establecimientos y estratos de concentración	108
45	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada según tipo de bien y estrato de concentración; relación con el total de los proyectos aprobados	110
46	Argentina: Los cuarenta mayores proyectos con promoción aprobada 1974-1983: monto de la inversión, estratos de concentración, año de presentación y aprobación	116
47	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, distribución del personal ocupado según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración; relación con el Censo Económico Nacional 1974	117
48	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados	118
49	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha parcial el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración, relación con el total de proyectos aprobados	118
50	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en ejecución el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados	119
51	Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha vencida el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados	119

I. INTRODUCCION Y CONSIDERACIONES GENERALES

A partir de la reinstitucionalización del país, inscripta en una crisis económica que, para muchos, es aún más grave y profunda que la de los años treinta, el debate sobre la política y la legislación de promoción industrial ha pasado a asumir un papel protagónico en la búsqueda de alternativas de recuperación para uno de los sectores más afectados por aquélla.

Así, durante el primer año de administración democrática comenzaron a conocerse diversas propuestas o proyectos en la materia, con muy disímiles niveles de elaboración, emanados de distintas áreas del Poder Ejecutivo, de algunos partidos políticos, de organizaciones empresarias, etc.

No obstante, la formulación de esa diversidad de propuestas presenta un rasgo deficitario, prácticamente común a todas ellas: su insuficiente grado de sustentación en una adecuada e integral evaluación de los resultados emergentes de los anteriores regímenes de promoción. El desconocimiento del impacto estructural de los mismos en el ámbito nacional, subsectorial, regional o provincial, del costo fiscal implícito, de sus implicancias sobre el balance externo, de su aporte efectivo a la modificación del perfil industrial, a un mayor nivel de integración y complementariedad del sector -en su interior y respecto de las restantes actividades económicas- de su real capacidad inductora para atraer nuevos capitales y firmas al sector, etc., limita las posibilidades de estructurar un régimen promocional capaz de superar las falencias e insuficiencias de los precedentes (*).

Sin pretender dar respuesta a esa amplia gama de interrogantes y dados los condicionamientos que imponen las limitaciones de la información oficial para evaluar los resultados de la política promocional, el presente estudio intenta aportar algunos elementos de juicio conducentes a una caracterización, aunque sea parcial, de tales resultados y de los consiguientes efectos estructurales al cabo de un decenio. El análisis a desarrollar en los tres capítulos siguientes que, por lo pormenorizado, puede tornarse farragoso en algunos

(*) La escasa información divulgada y las insuficiencias de los registros existentes en el organismo de aplicación del régimen constituyen, seguramente, uno de los factores que explican el escaso interés académico por investigar exhaustivamente tal problemática.

de los temas tratados, permitirá extraer una serie de conclusiones que, en su interacción, pueden proporcionar una visión de la morfología de los proyectos de inversión cuya promoción se aprobó en el decenio y, por otro lado, de aquellos que se incorporaron efectivamente al espectro industrial.

Previamente, puede ser útil recordar que la potencialidad y perspectivas de la acumulación y formación de capital en la industria, e incluso su perfil sectorial y su inserción en el plano internacional, están delimitados por la articulación del conjunto de instrumentos de la política industrial. Entre estos instrumentos -condicionados a su vez por el marco macroeconómico- se encuentran no sólo la aplicación de regímenes específicos de promoción industrial, sino la acción desarrollada por entes gubernamentales dedicados a la asistencia técnica o al financiamiento de la actividad industrial, la orientación de las políticas de compras de organismos del gobierno y empresas estatales hacia la adquisición preferencial y programada de manufacturas producidas localmente, la estructura arancelaria, etcétera.

Esa articulación de un complejo conjunto de instrumentos adquiere particular significación en procesos de industrialización tardía -como el argentino- donde difícilmente se implanten determinadas industrias sin la existencia de medidas de fomento específicas que alienten la canalización de capital hacia el sector y la orienten según prioridades estratégicas preestablecidas.

El desarrollo industrial depende así tanto de la capacidad que revela el Estado para formular y aplicar las medidas que en determinado contexto global se adecuen mejor a las pautas de comportamiento de los inversores, como de la oportunidad, intensidad y duración con que se apliquen y, en consecuencia, de la magnitud de su efecto agregado en términos de la potencial tasa de retorno que suponen y de su relación con la correspondiente a las restantes actividades económicas.

En ese marco general, la naturaleza de las franquicias y alicientes que ofrezca el régimen de promoción industrial (exenciones impositivas, aranceles proteccionistas, subsidios, financiamiento preferencial, asistencia técnica, etc.) y las formas específicas que adopte su aplicación práctica, pueden asumir un papel protagónico y esencial en la ejecución de la política industrial y en su efectividad. Pero en la Argentina la legislación promocional ha tendido a convertirse en el principal instrumento -cuando no en el excluyente- de la política industrial. Dicha política se ha caracterizado históricamente por su marcada inestabilidad temporal, por la variabilidad -o inexistencia- de objetivos claros y precisos de mediano y largo plazo, por su escasa agresividad y reducida influencia sobre el patrón de desenvolvimiento del sector.

En tal contexto, la legislación de promoción aparece como el mecanismo privilegiado de las distintas autoridades del área como forma de incidir, en alguna medida, en la dinámica y en el perfil de la acumulación de capital en la industria convirtiéndose así en el instrumento básico de la política sectorial. De allí la diversidad de regímenes de fomento industrial que ha conocido el país desde la posguerra.

No obstante la recurrencia permanente a nuevos regímenes ante cada cambio institucional, la formulación de los mismos no se ha

visto sustentada, en la generalidad de los casos, por estudios evaluativos de los resultados obtenidos por los regímenes precedentes (*).

Este es el objetivo del presente estudio, en el que se analizan los resultados de la política de promoción industrial, al cabo de una década y bajo dos distintos regímenes específicos.

Tal análisis realizado sobre la base de la información proporcionada por la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial (SEDI) -autoridad de aplicación de los planes de promoción industrial en el período estudiado (**)- permiten detectar las incorporaciones fabriles al espectro industrial derivadas, inducidas o alentadas por la política promocional, evaluar su impacto sobre la conformación estructural del sector y su grado de compatibilización con los objetivos perseguidos, identificar los factores que condicionan o podrían condicionar la capacidad inductora de la política promocional y, en síntesis, contribuir al cada vez más necesario debate sobre las características que adopta la promoción industrial en la Argentina.

En función de los objetivos propuestos, se ha considerado oportuno abarcar el decenio 1974-1983, período en el que la promoción industrial se canalizó a través de dos regímenes legales (las leyes 20560 de 1973 y 21608 de 1977) y bajo gestiones económicas de características muy disímiles. Más allá de ello y de la consideración de las posibilidades que brinda la información homogénea disponible en la SEDI -luego Secretaría de Industria y a la fecha Secretaría de Industria y Comercio Exterior- la elección del período a analizar responde a la necesidad de ponderar, respecto de alguna variable estructural, los efectos reales de la promoción industrial. En tal sentido, un horizonte temporal como el propuesto permite contrastar los resultados de diez años de promoción industrial respecto de la conformación estructural previa del sector -la que revela el censo industrial de 1974- de manera de comprobar, fehacientemente, las alteraciones estructurales que se derivan de la concreción de los proyectos de inversión industrial promocionados en el período.

1.1. Desarrollo temático

De acuerdo con los objetivos explicitados precedentemente, en el Capítulo II se analizarán y confrontarán los aspectos más sustantivos de los dos regímenes que han regulado la promoción industrial

(*) "Se considera que una tarea de ese tipo -la evaluación de las políticas de promoción industrial- resulta necesaria frente a la experiencia del país donde, a lo largo de las tres últimas décadas, se pusieron en práctica sucesivos esquemas destinados a promover la actividad manufacturera sin que los mismos hayan surgido de un análisis de los resultados logrados por aquellos reemplazados". Banco Nacional de Desarrollo, Evaluación de políticas de promoción industrial: el caso de la industria textil en Chubut, Buenos Aires, 1983.

(**) Ello implica la exclusión del análisis de regímenes como los instituidos para la provincia de La Rioja (ley 22021) o para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego (ley 19440), cuyos beneficios no son otorgados por la SEDI sino por las autoridades de los distritos respectivos.

durante el último decenio: la ley N° 20560 sancionada por el Congreso Nacional en 1973 y la ley N° 21608, promulgada por el régimen militar en 1977, en sustitución de aquélla.

El estudio comparativo de ambos cuerpos legales, de sus principales objetivos, de sus diferencias más significativas, permitirá precisar las características esenciales del marco legal en el que se ha encuadrado la promoción industrial en la última década y, a partir de ello, establecer en qué medida los resultados obtenidos son compatibles con los objetivos perseguidos.

El estudio específico de los resultados de la promoción industrial se desarrolla a partir del Capítulo III, en el que se distinguen dos niveles de análisis: por un lado, el integrado por la totalidad de los proyectos con promoción aprobada en el último decenio y, por otro, uno más reducido, que queda circunscripto a aquellos proyectos que hayan concretado su puesta en marcha total en diciembre de 1983.

En ambos casos, las variables utilizadas para el análisis no difieren sustancialmente ya que, en función a la división industrial de destino de la inversión autorizada (dos dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), Revisión 2), se considerará la cantidad de proyectos promocionados, el personal ocupado y la inversión requerida por los mismos, su distribución geográfica, el tamaño de las plantas fabriles, la fecha de presentación de las propuestas y, obviamente, el estado de situación o grado de concreción de los proyectos aprobados a fines de 1983.

El Capítulo IV reproduce, en buena medida, el análisis precedente desde una óptica distinta. En ese capítulo se reemplaza el criterio clasificatorio que supone la distribución de las distintas variables según la división industrial de destino de la inversión promocionada por el que considera la conformación de los distintos mercados industriales o, más específicamente, el grado de concentración de la producción vigente en cada uno de esos mercados. Para ello fue necesario reagrupar la información correspondiente a cada uno de los distintos subgrupos industriales (proyectos aprobados, personal ocupado e inversión autorizada), en función de las características de los estratos de concentración identificados en el Censo Económico Nacional de 1974 (CEN 1974) (*).

Aún cuando estos dos últimos capítulos resultan complementarios en tanto suponen dos perspectivas de análisis de un mismo fenómeno, esta misma identidad del objeto bajo estudio y de las variables que se consideran en cada caso deriva de conceptualizaciones que tienen importantes puntos en común. De allí que es posible obviar la lectura de las variables que resultan comunes (por ejemplo: tamaño de las plantas promocionadas y de las concretadas), con la seguridad de que el capítulo final retomará los aspectos más sustantivos que brindan ambas perspectivas analíticas.

Por último, en el Capítulo V se sintetizan las principales conclusiones del análisis, en especial las vinculadas a los efectos estructurales de la promoción industrial durante el último decenio,

(*). Ver M. Khavisse y D. Azpiazu, La concentración en la industria argentina en 1974, Centro de Economía Transnacional/TPAL, D/72/e, Buenos Aires, Noviembre 1983.

a los factores condicionantes de los mismos, y al grado de consecución de los objetivos explicitados en los regímenes de promoción industrial.

Tal como se ha prevenido, el análisis realizado en los capítulos siguientes resultará inevitablemente farragoso. Parece entonces útil adelantar algunas de las conclusiones que de él se desprenden, con el propósito de mantener un marco al que referirse durante el largo proceso de desagregación que resulta indispensable, pero que puede anegar en los detalles la perspectiva general.

En primer lugar, puede adelantarse que el impacto real de la totalidad de los proyectos que obtuvieron aprobación en el decenio 1974-1983 tiene escasa significación en términos macroeconómicos: el valor total de la formación de capital promocionado en 10 años está por debajo de la depreciación media anual correspondiente al capital fijo acumulado en la industria. En cuanto al empleo que se derivaría de todos los proyectos aprobados significa el 3,2% de aumento sobre la ocupación industrial relevada en 1974.

Si la perspectiva se reduce a los proyectos que fueron efectivamente llevados a cabo, las conclusiones más importantes son:

- . Incremento de 0,25% en la cantidad de establecimientos manufactureros y del 1,2% en el crecimiento de la ocupación; sólo en 5 provincias (San Luis, Catamarca, Neuquén, Chubut y Chaco) el incremento en la ocupación supera el 10% en la década.
- . Efecto prácticamente nulo sobre el tamaño medio de las unidades fabriles (medido en personal ocupado por planta).
- . Predominio relativo de las industrias tradicionales -vegetativas- en cuanto a la cantidad de plantas y empleo generado.
- . Ligera preminencia de la inversión concretada hacia las ramas productoras de insumos intermedios que no altera el perfil sectorial de 1974.
- . Limitado efecto descentralizador en lo espacial, e inexistencia de transformaciones sustantivas en el perfil estructural preexistente.
- . En cuanto a la promoción de la pequeña y mediana industria, los incrementos porcentuales de la cantidad de establecimientos son inferiores a los porcentajes de los mismos en el censo de 1974.
- . Más de la mitad de la inversión concretada se dirige a la producción en ramas altamente concentradas.

En síntesis, el análisis que se desarrollará en los siguientes capítulos demuestra que la aplicación de los regímenes de promoción industrial en la última década no produjo efectos significativos ni en el plano macroeconómico ni en el perfil estructural del sector captado por el censo industrial de 1974.

1.2. Algunas precisiones metodológicas

La fuente estadística básica utilizada en el estudio son los tabulados elaborados por la SEDI que proporcionan la siguiente información sobre la totalidad de los proyectos promocionados durante el período:

- . actividad industrial desagregada a cuatro dígitos de la CIIU Rev. 2 -"grupo industrial"- y principales bienes a producir;
- . provincia en que se localiza el proyecto;
- . régimen promocional específico -regional, sectorial- por el que se otorgan los beneficios;
- . total del personal a ocupar;
- . monto de la inversión autorizada;
- . fecha de presentación de la solicitud y de la aprobación respectiva;
- . grado de concreción del proyecto al 31 de diciembre de 1983.

La información proporcionada por dichos tabulados y utilizada en el análisis requiere la realización de una serie de aclaraciones y precisiones metodológicas mínimas, imprescindibles para la interpretación de los resultados.

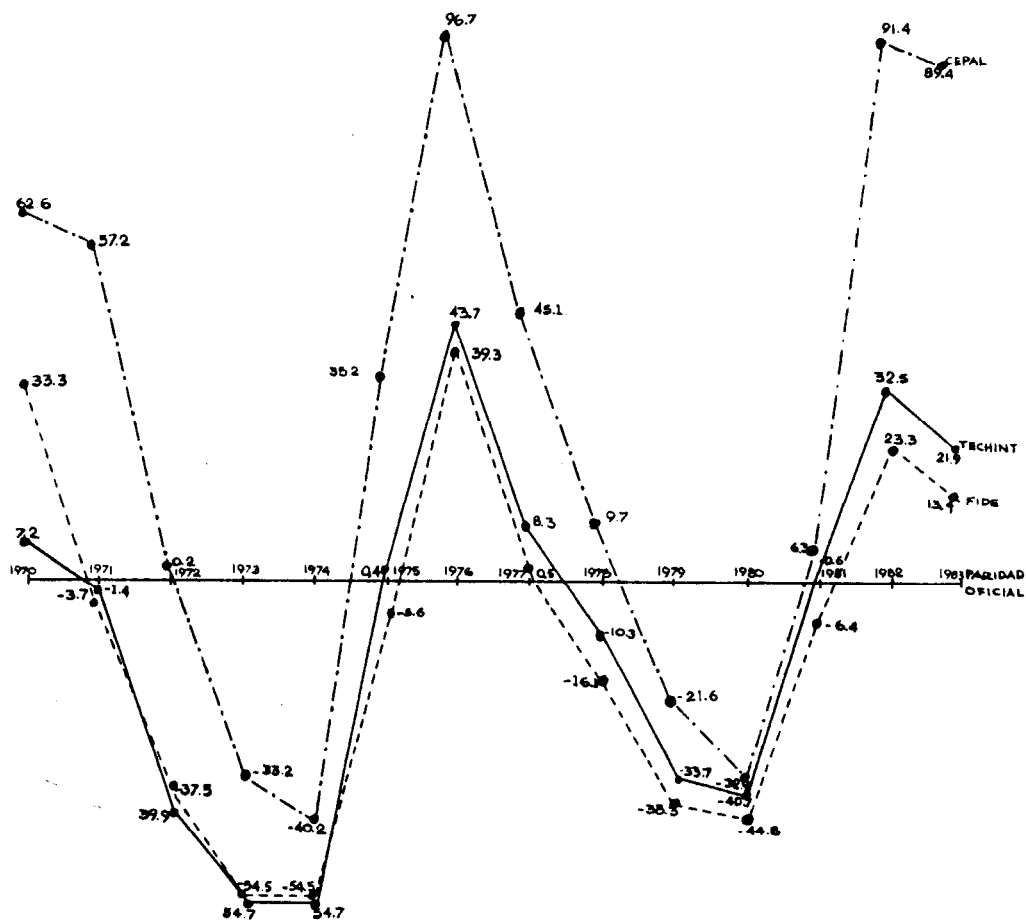
Dada su importancia macroeconómica, la principal es la que se refiere al criterio aplicado por la SEDI para homogeneizar los valores de inversión de los distintos proyectos que, en todos los casos, están expresados en su equivalente en dólares estadounidenses.

Para ello, a partir de los montos de inversión consignados en cada una de las presentaciones evaluadas y aprobadas en las que se diferencia el gasto interno (expresado en moneda local) del gasto externo (consignado en las divisas que corresponda) la SEDI ha consolidado dichos valores, expresándolos en dólares estadounidenses de acuerdo al tipo de cambio utilizado en la presentación respectiva (generalmente el vigente dos o tres meses antes de la presentación del proyecto).

De haberse tratado de un período histórico en el que la paridad cambiaria real hubiera evolucionado y fuese compatible con la de equilibrio (en función de la dinámica de los precios internos respecto de los internacionales), tal procedimiento podría considerarse adecuado y relativamente representativo de la realidad y, a lo sumo, requeriría la posterior conversión en dólares constantes a fin de acceder a valores homogéneos y, por ende, comparables entre sí.

Sin embargo, ese no es el caso de la economía argentina y, mucho menos, si se considera el desfase que existió en la evolución de las paridades de cambio -efectiva y teórica de equilibrio- durante la mayor parte del último decenio. En tal sentido, a título ilustrativo, en el Gráfico 1 se presenta la evolución del tipo de cambio comercial (Banco Nación), de paridad real (CEPAL) y de paridad teórica de equilibrio estimada por la Organización Techint y por la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo.

Gráfico 1. Argentina: Evolución de la paridad cambiaria.
Desvíos respecto de la paridad oficial
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Boletín Informativo (Organización Techint) y de Coyuntura y Desarrollo (FIDE).

Más allá de las consideraciones que podrían realizarse sobre las diversas formas de cálculo de la paridad cambiaria de equilibrio, es indudable que la evolución del tipo de cambio oficial en poco o nada se asemeja a la de equilibrio, muy especialmente hacia el final del gobierno peronista y durante los últimos años de la gestión ministerial del Dr. Martínez de Hoz (1979 y 1980), en los que el retraso cambiario distorsiona seriamente el significado real de la inversión local expresada en su equivalente en dólares estadounidenses.

Dado que el tipo de cambio de conversión es, de acuerdo al procedimiento aplicado por la SEDI, el vigente en el momento de la presentación y no el correspondiente a su concreción efectiva por parte del inversor, en períodos de rezago cambiario más o menos pronunciado (la mayoría durante el lapso bajo análisis), el monto de la inversión consignada en los tabulados de la SEDI supone una sobreestimación que será tanto mayor -en términos relativos- cuanto más elevados sean la participación del gasto interno en la inversión total y los desfases temporales respecto del momento de su formulación.

De allí que la información que proporciona la SEDI sobre la inversión autorizada de los proyectos promocionados debe ser considerada como un valor 'indicativo' que, en función del grado de incidencia de los gastos locales en la inversión total y del nivel del desfase cambiario, resulta más o menos aproximado al valor real de la inversión. Este desajuste debe ser aceptado, necesariamente, como una limitación insalvable de la información y, por ende, de la propia investigación.

Otro aspecto vinculado con las características de la información proporcionada por la SEDI que también requiere algunas aclaraciones previas es el relacionado con el estado de situación o grado de avance de los proyectos promocionados y las consiguientes tipologías que contempla la Secretaría. En tal sentido, se reconocen las siguientes situaciones:

- . Puesta en marcha total (PMT): comprende a los proyectos promocionados que, en diciembre de 1983, se han concretado y se encuentran en operación.
- . Puesta en marcha parcial (PMP): está referida a aquellos proyectos que, respecto de la propuesta original, sólo se han realizado en parte. En tal situación se encuadran, por ejemplo, aquellas industrias integradas verticalmente, a instalarse en fases sucesivas, que sólo hayan concretado alguna/s de dichas etapas y también el caso de los proyectos estructurados sobre la base de más de una línea de producción de un mismo bien (por ejemplo, telares en una industria textil) que, ante las restricciones impuestas por un mercado deprimido, hayan optado por instalar solo aquellas que contaran con una demanda solvente relativamente garantizada, de manera de ir incorporando las restantes líneas a medida que el crecimiento del mercado lo justificara.
- . En ejecución: en esta categoría se incluyen los proyectos que en diciembre de 1983 se encontraban en proceso de instalación, en los cuales en dicha fecha ya se había realizado parte de la inversión autorizada, y que, a la vez, se encuentran dentro de los plazos de ejecución aprobados por la SEDI (incluyendo sus posibles prórrogas o ampliaciones).

- Desistimientos: comprende a aquellos casos (sólo dos en el período) en los que la empresa promocionada comunicó oficialmente a la SEDI su decisión de no realizar el proyecto que fuera aprobado.
- Puesta en marcha vencida y no comunicada a la SEDI (PMV): en esta última categoría se incluyen todos los proyectos aprobados cuya fecha de puesta en marcha debía concretarse con anterioridad a diciembre de 1983 y que en dicha fecha no habían informado sobre el grado de realización de la inversión autorizada. En general, podría considerarse que esta última situación es, en los hechos, asimilable a la categoría de "desistimientos", por cuanto el vencimiento -no justificado- de los plazos otorgados por la SEDI para la puesta en marcha del proyecto supone el riesgo cierto de la caducidad total de los derechos promocionales, la posible fijación de multas, y la obligación de reintegrar los beneficios tributarios que pudieran haber sido utilizados.

Estas son las cinco alternativas que cubrirían todas las situaciones posibles en lo que se refiere al grado de concreción de las presentaciones aprobadas o, en forma más amplia, el estado de situación de cada uno de los proyectos promocionados hasta diciembre de 1983.

Más allá de las aclaraciones y precisiones metodológicas ya comentadas correspondería señalar, por último, otro aspecto que surge como consecuencia directa de las propias características del estudio a encarar: el necesario pasaje y desagregación de la información a cuatro dígitos de la CIIU Rev. 2 (grupo industrial) que proporciona la SEDI al nivel de cinco dígitos (subgrupo industrial). Tal desagregación constituye un requisito importante para poder analizar los resultados estructurales de la promoción industrial en el último decenio desde la óptica del grado de concentración productiva de los mercados industriales hacia los que se orienta la inversión promovida. Para ello, a partir de la consideración de los bienes a producir por cada uno de los proyectos promocionados se realizó su reclasificación a cinco dígitos de la CIIU Rev. 2, tarea que permitió, a la vez, detectar y corregir para el análisis posterior, algunas inconsistencias en la codificación de actividades industriales consignadas en los tabulados de la SEDI (*).

(*) Bastaría mencionar, tal vez como caso extremo, que en el grupo industrial 3909, "Industrias manufactureras diversas no clasificadas en otra parte", fueron incorporados cinco hoteles de turismo (acogidos al régimen promocional instituido por el Decreto 2558/72), que indudablemente no correspondería considerar como proyectos "industriales" promocionados.

II. EL MARCO LEGAL DE LA PROMOCION INDUSTRIAL, 1973-1983

En el presente capítulo se evaluarán los aspectos fundamentales que caracterizan el marco legal en el que se ha inscripto la promoción industrial a lo largo del último decenio. Para ello se comentará, en primer lugar, la ley N° 20560 sancionada por el Congreso Nacional en diciembre de 1973; en segundo término se analizará la ley N° 21608 promulgada en el mes de julio de 1977 y que derogó a la anterior; y por último, se identificarán las diferencias más notables entre ambos regímenes, muy especialmente en lo relativo a sus respectivos objetivos y pautas de evaluación, así como también en lo que concierne a los incentivos e instrumentos promocionales y a sus posibles beneficiarios.

2.1. La ley N° 20560

A principios de la década de 1970 la economía argentina y, muy especialmente su sector industrial, comenzaron a evidenciar síntomas críticos que, en su conjunto, manifestaban el paulatino agotamiento de un modelo de acumulación que, hasta allí, superada la recesión de 1962-1963, parecía haber desarrollado toda su potencialidad dinamizadora. La desaceleración del ritmo de crecimiento económico, el escaso dinamismo de la inversión reproductiva en general y de la industrial en particular, la creciente vulnerabilidad externa de la economía -y, en especial, de su sector manufacturero- y la débil capacidad de generar empleo, constituyen algunos de los aspectos que, en su interacción, condicionaban seriamente las posibilidades futuras de la economía. En dicho marco, el incremento de la tasa de ahorro interno y su canalización hacia los sectores productivos aparecía, a juicio de la nueva gestión gubernamental del peronismo, como un requisito básico e imprescindible para revertir tal situación y generar los cambios estructurales que permitieran "alcanzar las elevadas tasas de crecimiento propuestas" (*). Ello se veía avalado por las estimaciones sobre la evolución futura de la demanda de diversos bienes industriales, muy especialmente en el campo de los intermedios, donde las posibilidades en materia de sustitución de importaciones aparecían como compatibles con las escalas requeridas para encarar su producción local.

(*). Ver República Argentina, Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional, 1974-1977, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre de 1973.

En este nuevo esquema, desde la óptica oficial el sector industrial debía asumir un papel protagónico que se vería sustentado, por un lado, por la concreción de una serie de grandes proyectos y la puesta en marcha de diversos programas y planes sectoriales y, por otro, por la sanción de un conjunto de leyes (*) que encauzarían el desenvolvimiento sectorial y coadyuvarían a la consecución de los objetivos sectoriales y globales.

Este es el marco económico y social en el que se inscribe la Ley de Promoción Industrial N° 20560 que, conforme a los nuevos planes oficiales, establece una serie de objetivos no contemplados en los regímenes promocionales que le precedieron (Leyes 19904 ; 18587 ; 14781 ; Decreto 3113/64). En tal sentido bastaría hacer referencia a algunos elementos, a simple título ilustrativo: la restricción impuesta a las empresas de capital extranjero, que no podían acogerse a dicho régimen; la prioridad otorgada a la producción y al pleno empleo respecto de los beneficios al capital; el apoyo a la pequeña y mediana empresa y a aquellas que, en su gestión y propiedad, adoptan formas de participación de su personal. Por otro lado, con el objeto de superar algunas de las falencias estructurales del sector, fueron también objetivos de la ley el estímulo a aquellos sectores que pudieran contribuir a la sustitución de importaciones y al desarrollo de las exportaciones, la creación de condiciones para favorecer la inversión y la capitalización industrial, el logro de una elevada tasa de crecimiento de la producción y la descentralización geográfica de las actividades industriales estimulando, incluso, la relocalización de las existentes.

Las medidas de promoción contempladas en el régimen cubrían una amplia y variada gama de beneficios cuyo otorgamiento sería graduado en función de las prioridades sectoriales e incluía la exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos por períodos de hasta 10 años, la exención o reducción de los derechos de importación de los bienes de capital, el otorgamiento de subsidios para compensar los sobrecostos de localización, créditos de mediano y largo plazo bajo condiciones preferenciales, avales, asistencia tecnológica, precios y tarifas de fomento e, incluso, la participación del Estado en el capital de las empresas promocionadas y la realización de aportes directos mediante el otorgamiento de certificados de promoción.

La ley preveía, en su artículo 1°, la posterior sanción de decretos regionales, sectoriales y especiales que, como tales, serían partes integrantes del sistema promocional instituido por el régimen. Así, en el ámbito regional, fue sancionado el Decreto 922/73 por el que se delimitaban dos zonas de promoción, con beneficios diferenciales, en función de su respectivo grado de desarrollo relativo (**).

Al margen de este Decreto de promoción regional de carácter general, fueron sancionados otra serie de instrumentos que instituirían regímenes específicos para determinadas áreas del país. Tales los

(*) Entre otras, La Ley de Defensa del Trabajo y la Empresa Nacional, la creación de la Corporación de la Pequeña y Mediana Empresa, la de Inversiones Extranjeras, la Ley sobre Corporación de Empresas estatales y la de Promoción Industrial.

(**) En los casos de las provincias de San Juan y Tucumán se mantenía la vigencia de los regímenes instituidos por los Decretos 5035/72 y 2558/72, respectivamente.

casos del Decreto 575/74 para las provincias del Noreste, el 893/74 o Acta de Reparación Histórica, para las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis, el 2140/74 para las provincias del noroeste y, ya durante el régimen militar, los Decretos 1237, 1238 y 1239/76 (*) para las provincias patagónicas.

Por su parte en el plano de la promoción sectorial, fueron sancionados los Decretos 592/73 y 1792/74 para la industria petroquímica, el Decreto 619/74 de promoción de la industria siderúrgica y el 1177/74 para las industrias forestales.

En todos los casos, los regímenes establecen los incentivos específicos a otorgar a la empresa promovida y a sus inversionistas, al tiempo que fijan las escalas de gradación de aquellos sobre la base del grado de aporte del proyecto respectivo a la consecución de los objetivos sectoriales y/o regionales.

A pesar de los drásticos y profundos cambios en la orientación de la política económica a partir de la asunción del régimen militar, en marzo de 1976, la Ley de Promoción Industrial y todo el sistema promocional estructurado en función de la misma mantuvieron su vigencia hasta julio de 1977. De allí que, en el plano formal, pueda considerarse que la ley N° 20560 'rigió' durante, prácticamente, tres años y medio. Sin embargo, más allá de los aspectos formales, la nueva política económica suponía, de hecho, una alteración total de las pautas de desarrollo propuestas hasta entonces y, en dicho marco, el desconocimiento real y efectivo de los objetivos perseguidos por el régimen de promoción instituido por la ley N° 20560. La vigencia plena del cuerpo legal sancionado a fines de 1973 queda, entonces, circunscripta en sus efectos reales a poco más de dos años, período en el que, más allá de las diferentes conducciones económicas, no se alteraron sustancialmente los objetivos y estrategias que fundamentaban la formulación de dicho régimen. Indudablemente, dadas las características de todo régimen de promoción industrial, un lapso tan corto de vigencia real resulta por demás escaso para evaluar adecuadamente sus efectos estructurales sobre el sector. Más aún si se considera que el período de maduración de la decisión empresarial, el requerido para la propia formulación del proyecto de inversión y el demandado por la SEDI para su evaluación, suponen un horizonte que en muchos casos es superior a los dos años.

La inconsistencia entre la naturaleza y objetivos del régimen legal de promoción industrial y la filosofía de la política económica desarrollada a partir de marzo de 1976, persistió hasta julio de 1977, fecha en que se sancionó una nueva norma: la ley N° 21608.

2.2. La Ley N° 21608

La integración formal de la política industrial y, más específicamente, de la legislación de promoción industrial, a la orientación de la política económica ejecutada a partir del golpe militar de marzo de 1976 configura, sin lugar a dudas, el elemento esencial que explica y fundamenta la sanción de la ley N° 21608.

(*) Sancionados en el marco de la ley 20560. El decreto 1239/76 brinda una serie de estímulos a las empresas ya instaladas en la región sudpatagónica.

La mayor parte de los objetivos explicitados por la ley N° 20560 resultaban incompatibles con la estrategia aperturista y 'eficientista' de la nueva conducción económica, y como se menciona en la nota de elevación del proyecto de ley,

"lo que se aspira ahora con el proyecto de ley que se eleva es un cambio en la política industrial para enfocar con eficiencia y responsabilidad la función del Estado en la promoción de industrias convenientes para la Nación".

De acuerdo con ello, la nueva legislación retoma una serie de objetivos tradicionales en el campo de la promoción espacial (*) y también en lo relativo al desarrollo de las industrias vinculadas a la seguridad y defensa nacional, al tiempo que incorpora un objetivo prioritario en el que, de hecho, se explicitan y resumen claramente los criterios básicos sobre los que se sustenta la política industrial puesta en práctica por el régimen militar instaurado en marzo de 1976:

"Fomentar la mejora de la eficiencia de las industrias por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambios en su estructura, cuidando de no facilitar el establecimiento de un poder monopólico u oligopólico en los mercados de que se trate" (art. 1°, inciso b).

Esta concepción 'eficientista' se ve reforzada por algunas de las pautas de evaluación consignadas en el art. 2° de la Ley, en el que se explicita que tenderán a ser jerarquizadas aquellas industrias que fabriquen productos de acuerdo a normas y niveles internacionales de calidad, que utilicen avanzadas tecnologías, que acrediten factibilidad, rentabilidad y costos de producción razonables y que, en síntesis, operando a costos internacionales, exporten o sustituyan importaciones. El cumplimiento de tales condiciones permitiría satisfacer el objetivo de la conducción económica de

"adaptar la promoción industrial a la actual política de reorganización nacional propendiendo hacia un sistema económico más abierto, eficaz y solidario" (**).

En total correspondencia con la concepción económica imperante, los incentivos ofrecidos a la inversión industrial resultan, en general, mucho más limitados y restrictivos que los brindados por los distintos regímenes que le precedieron. En tal sentido, la ley N° 21608 sólo contempla una serie de beneficios arancelarios y fiscales cuyo otorgamiento, incluso, está condicionado por un límite anual global incorporado a la Ley de Presupuesto. Los incentivos previstos son los de exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos, la amortización acelerada de bienes de uso, la exención o reducción de los derechos de importación de los bienes de capital, la facilidad para la compra, locación o comodato de bienes del Estado, el establecimiento de restricciones temporarias a la importación de bienes similares a los que se prevea producir mientras dure el período de instalación de la planta y la posterior fijación de derechos de importación en escala decreciente y, por último, la modificación o exención de los derechos de importación para los insumos de los bienes a producir. En estos últimos dos

(*) " Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país; propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera; facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana" (Art. 1°, Ley N° 21608).

(**) Exposición de motivos. Proyecto de Ley.

casos, la medida promocional es extensiva al conjunto de los productores locales del bien.

La potencialidad real o la capacidad inductora que podría derivarse de estos incentivos a la inversión industrial se ve acotada por la creación de un sistema de cupos fiscales anuales que constituye el límite máximo de beneficios a otorgar (ley N° 21608, art. 10°). A la vez, a partir de 1980, se suspendió el otorgamiento del beneficio de desgravación del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los bienes producidos (*), incentivo que, hasta allí, constituía, a juicio empresario, el principal aliciente para el inversor. De allí que no resulte sorprendente que, a partir de la suspensión de dicho beneficio, se haya reducido sustancialmente la cantidad de presentaciones de proyectos para solicitar su inclusión en el régimen promocional.

La limitada variedad y alcance de los beneficios promocionales establecidos por la ley N° 21608 se combina, por otro lado, con la ampliación del espectro de los posibles beneficiarios del régimen, entre quienes se incluyen, explícitamente, a los inversores extranjeros y a las empresas locales de capital extranjero que, hasta allí, no podían solicitar el otorgamiento de beneficios promocionales.

En cuanto a los regímenes sectoriales, regionales y especiales (aquellos que integrados a la correspondiente ley conforman el sistema de promoción industrial en su conjunto) la ley N° 21608 establece que se mantendrá la vigencia de todos los regímenes sancionados bajo la ley N° 20560, con la sola salvedad de aquellas normas que no se adecuen a la nueva legislación. Esta salvedad vinculada al contenido específico de regímenes que continúan manteniendo su vigencia permitiría suponer, de hecho, la falta de cuestionamiento hacia los criterios que sustentaron, en su momento, la sanción de los mismos. En tal sentido, sorprende que dos leyes con objetivos tan disímiles como la N° 20560 y la N° 21608 puedan confluir en criterios de jerarquización y selección de actividades industriales, áreas geográficas e industriales regionales a ser promocionadas. Sin embargo, más allá de la sanción de un nuevo régimen para la industria petroquímica (Decreto 814/79 que reemplaza al instituido por Decreto 592/73) del relativo al Polo Petroquímico de Bahía Blanca (2674/77) y del específico para la Provincia de San Juan (Decreto 1879/79), no fueron promulgados nuevos regímenes regionales ni sectoriales, así como tampoco fueron derogados los sancionados bajo la ley N° 20560. Ello pese a que en la exposición de motivos de la ley N° 21608 se consignaba la intención de sancionar un nuevo cuerpo legal que, como tal, contemplara los correspondientes regímenes sectoriales, regionales y especiales.

2.3 Las diferencias y el análisis comparativo

Más allá de las disposiciones comunes que se extienden, incluso, a parte de los regímenes sectoriales y regionales, es indudable que las leyes N° 20560 y N° 21608 difieren sustancialmente en su contenido, en los objetivos perseguidos, en el tipo de instrumental utilizado y, en síntesis, en la propia concepción económica que los sustenta.

(*) Resolución SEDI N° 268/80.

Dado los objetivos del presente estudio, no se intentará realizar un detallado análisis comparativo entre ambos regímenes, sino simplemente rescatar los aspectos más significativos que los distinguen y diferencian a fin de brindar una caracterización global del marco legal que reguló la promoción industrial en el último decenio.

Para ello se ha considerado oportuno presentar en el Cuadro 1 la comparación de los principales aspectos distintivos de ambos regímenes.

En el diagrama comparativo quedan explicitadas las profundas diferencias existentes entre ambos regímenes legales; especificidades que, a la vez, expresan claramente las concepciones contrapuestas que los sustentan, tanto en lo que hace a las estrategias o políticas para el sector, como a la inserción del país en la división internacional del trabajo, al propio papel del Estado y, en síntesis, al modelo de acumulación implícito en cada uno de dichos regímenes.

Dadas las diferencias sustantivas entre ambos regímenes y, por otro lado, el objetivo central del presente estudio -evaluar los efectos estructurales de la promoción industrial en el último decenio- parecería fundamental poder llegar a diferenciar, con precisión, los resultados obtenidos por cada una de esas dos leyes; en otras palabras, determinar el efecto real y estructural de concepciones y regímenes tan contrapuestos, a fin de poder contrastar tales efectos a la luz de las diferencias existentes en el plano legal.

Sin embargo, las posibilidades de realizar un análisis de tal naturaleza se ven seriamente condicionadas por las características que adoptó el sistema promocional y su relación con las políticas económicas desarrolladas en el período. Ello remite a la necesaria consideración de dos problemáticas que, por distintas razones, impiden acceder a una identificación clara y precisa de lo que correspondería considerar como efectos generados por cada uno de los dos regímenes:

- . el grado de correspondencia entre la política económica e industrial y el respectivo régimen de promoción
- . las formas bajo las que se aplicó la ley N° 21608.

En lo que se refiere al primer punto, correspondería tener en cuenta que toda decisión empresarial de solicitar beneficios promocionales para invertir en el sector industrial está asociada a las potencialidades inductoras que posean los incentivos ofrecidos por el consiguiente régimen promocional y, fundamentalmente, al marco económico global en el que el mismo se inscribe. Por ello, ambos aspectos no pueden ser disociados al analizar las implicancias estructurales de toda política de promoción industrial.

En tal sentido, el último decenio permite reconocer dos dicotomías claramente diferenciadas -en el campo legal y en el de la política económica- que, al no coincidir temporalmente, introducen un factor de distorsión que podría invalidar muchas de las conclusiones que se derivan del análisis de los efectos generados por cada uno de los regímenes vigentes en el decenio. Así, mientras la política económica se modificó radicalmente a partir del golpe militar de 1976, el régimen legal referido a la promoción industrial recién

Cuadro 1. Argentina: Principales disposiciones de los regímenes de promoción industrial, 1973 y 1977

	Ley 20560/73	Ley 21508/77
Objetivos	• Propender a la independencia científica y económica del país, asegurando el poder de decisión nacional. • Reservar la promoción industrial únicamente a las empresas de capital mayoritariamente nacional. • Favorecer la producción y el pleno empleo con prioridad sobre los beneficios del capital. • Apoyar la expansión y el fortalecimiento de la mediana y pequeña industria. • Dar prioridad para el otorgamiento de los beneficios a las empresas que, en su gestión y propiedad, adopten formas de participación de sus técnicos, empleados y obreros.	• Fomentar la mejora de la eficiencia de la industria por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambios en su estructura.
Medidas Promocionales	• Aportes directos del Estado mediante certificados de promoción industrial. • Participación del Estado en el capital de la empresa promovida. • Crédito de mediano y largo plazo bajo condiciones preferenciales. • Aavales para la obtención de créditos externos. • Facilidades para el aprovisionamiento de materias primas, precios y tarifas de fomento e inversiones en obras de infraestructura por parte del Estado. • Otorgamiento de subsidios para compensar sobrecostos de localización. • Asistencia tecnológica.	• Restricciones temporarias a las importaciones de bienes similares a los que se prevé producir, y posterior fijación de derechos de importación en escala decreciente. • Fijación de derechos de importación para los insumos de los bienes a producir. • Posibilidad de apartarse de los límites fijados por el art. 31 de la ley 19550: Ley de Sociedades a/
Beneficiarios	• Empresas locales de capital nacional	• Empresas locales de capital nacional y extranjero, inversores externos
Condiciones	• Nominatividad de las acciones • El 80% de los directivos y el 90% de los profesionales y técnicos sean argentinos y residentes en el país.	• Beneficios fiscales acotados hasta un límite máximo anual. • Suspensión, a partir de 1980, de la desgravación del I.V.A. • Aporte de capital propio equivalente, por lo menos al 20% sobre la inversión total en bienes de uso.

Fuente: Elaboración propia sobre la confrontación de textos legales.

a/ "Ninguna sociedad excepto aquellas cuyo objeto sea exclusivamente financiero o de inversión puede tomar o mantener participación en otra u otras sociedades por un monto superior a sus reservas libres y a la mitad de su capital y de las reservas legales... El poder ejecutivo podrá autorizar en casos concretos, el apartamiento de los límites previstos", Ley de Sociedades 19550, art. 31.

lo hizo en julio de 1977, o sea que un mismo cuerpo legal (la ley N° 20560) estuvo vigente bajo dos distintas y muy contrapuestas políticas económicas, y, por otro lado, bajo una misma estrategia y conducción económica -aperturista, 'eficientista', disciplinadora-, existieron dos tan disímiles normas legales (las leyes 20560 y 21608) en el campo de la promoción industrial. De allí que, por el papel determinante que asume la forma en que se articulan el régimen legal y la estrategia económica e industrial, correspondería diferenciar, como mínimo, tres fases distintas:

1. Gestión gubernamental y política económica concordantes con las características esenciales del régimen de promoción industrial (diciembre de 1973 a marzo de 1976)
2. Alteración profunda en la estrategia económica y vigencia del cuerpo legal -ley N° 20560- sancionado por el anterior gobierno (marzo de 1976 a julio de 1977)
3. Adaptación del régimen legal a las concepciones imperantes en la política económica instaurada a partir de 1976 (julio de 1977 en adelante) (*).

Indudablemente lo acaecido durante el segundo de los subperíodos consignados configura una situación por demás anómala que limita y condiciona todo intento de diferenciación de los efectos derivados de cada una de las dos leyes. Así, de considerarse todas las presentaciones y/o los proyectos aprobados en el interregno marzo de 1976 a julio de 1977, como efectos o resultados del régimen de la ley 20560, se estaría jerarquizando un aspecto meramente formal -la vigencia de la legislación- y desconociendo la influencia decisiva de la nueva orientación de la política económica e, incluso, que las autoridades responsables de la aplicación del régimen promocional responden a una concepción económica que poco o nada tiene que ver con la que, en su momento, sustentó dicha legislación de promoción. De allí cabría concluir que, al asignar como efecto de la ley 20560 a todo lo sucedido en materia de promoción industrial entre marzo de 1976 y julio de 1977 derivaría, necesariamente, en resultados e inferencias de validez por demás incierta o, incluso errónea, como análisis de los efectos económicos de determinada legislación.

Por otro lado, las formas que adoptó la aplicación de la ley N° 21608 también coadyuvaban a limitar las posibilidades de diferenciar los efectos que, en términos reales, cabría asignar a cada uno de los dos regímenes vigentes durante el decenio. En tal sentido, correspondería señalar que todos los titulares de las presentaciones que se encontraban en estudio o en trámite de aprobación en la SEDI a la fecha de la sanción de la ley N° 21608, debieron informar si mantenían su propuesta original -en la que se solicitaba el acogimiento a la ley N° 20560- y estaban dispuestos a adaptarla, en lo que hace a los beneficios solicitados, a las pautas establecidas por el nuevo régimen. De allí que muchos de los proyectos finalmente aprobados bajo la ley N° 21608 corresponden, en realidad, a presentaciones realizadas en función del régimen que establecía la ley N° 20560. En estos casos, el considerar tales proyectos promocionados como resultado o efecto del nuevo régimen constituiría una mera formalidad jurídica que, de hecho, distorsionaría la realidad económica y toda

(*) Al entrar en prensa el presente documento (enero de 1986) se mantiene vigente la ley promulgada por el régimen militar.

posible evaluación de la capacidad inductora de los distintos regímenes (*). Más aún cuando la casi totalidad de dichos proyectos no fueron reformulados en su contenido básico sino que, simplemente, adecuaron la solicitud de los beneficios solicitados a los que contemplaba el nuevo régimen.

A partir de las dificultades que supone el tratamiento del período marzo de 1976 a julio de 1977 y las distorsiones que introduce la forma en que se aplicó la ley N° 21608 en lo que corresponde a los proyectos presentados con anterioridad a su sanción, resulta indudable que la posibilidad de analizar los efectos reales de ambos regímenes conllevaría la necesidad de adoptar una serie de supuestos y, esencialmente, de dejar de lado un conjunto de aspectos relevantes cuya omisión limitaría o condicionaría seriamente la validez de los resultados obtenidos.

De todas maneras, en un plano de análisis comparativo menos ambicioso, cabría la posibilidad de establecer una cierta distinción entre ambos regímenes que se focalizaría, en lo esencial, en su respectiva capacidad de atracción del inversionista industrial. Para ello, la fecha de presentación de las propuestas y el régimen al que se solicitó originalmente su inclusión, constituyen un indicador representativo de las potencialidades inductoras que se derivan de cada uno de los regímenes. Aún cuando, en este caso, el estudio esté circunscripto al conjunto de los proyectos aprobados durante el decenio y, por lo tanto, no se extienda al total de las propuestas presentadas, dicho análisis permitirá extraer una serie de inferencias de orden muy general sobre los efectos diferenciales de ambas normas legales.

Para ello se han agrupado los proyectos aprobados según la respectiva fecha de presentación de las propuestas originales, en función de los tres subperíodos definidos precedentemente a partir de la consideración del régimen legal y su grado de asociación con la política económica en que se inscribe (Cuadro 2).

La información consignada en el Cuadro 2 revela claramente la muy disímil respuesta del empresariado, inversor potencial en el sector industrial, a los dos regímenes promocionales vigentes durante el período y, fundamentalmente, a las distintas y contrapuestas políticas económicas aplicadas en el decenio (**).

En tal sentido, bastaría remarcar que en el período que cabe considerar como el de vigencia plena de la ley N° 20560 -diciembre de 1973 a marzo de 1976- se registraron como promedio mensual, más de diez propuestas de inversión y que, con el mismo régimen legal,

(*) El criterio de diferenciar los proyectos aprobados según el régimen específico por el que se le otorgó la promoción ha sido adoptado en el estudio elaborado por República Argentina, Ministerio de Trabajo de la Nación, Dirección de Recursos Humanos y Empleo: Efectos ocupacionales de los proyectos de inversión: metodología y aplicación al caso de la promoción industrial en la República Argentina, noviembre de 1982.

(**) Sin considerar, incluso, el desfase existente entre el momento de la decisión empresarial de solicitar los beneficios promocionales para invertir en el sector industrial y la fecha de presentación, que, como mínimo, se ven distanciados por los meses requeridos para la formulación del proyecto respectivo.

Cuadro 2. Argentina: Proyectos con promoción aprobada según fecha de presentación de las propuestas, régimen legal y marco institucional, 1974-1983

(valores absolutos)

Régimen y período	Proyectos excluido Decreto 1239/76		Proyectos Decreto 1239/76	
	Cantidad	Promedio mensual	Cantidad	Promedio mensual
I. LEY 20560				
I.1. Presentaciones realizadas hasta marzo de 1976	277	10,3	-	-
I.2. Presentaciones realizadas entre marzo de 1976 y julio de 1977	30	1,9	52 a/	4,3
TOTAL Régimen Ley 20560	<u>307</u>	<u>7,1</u>	<u>52</u>	<u>4,3</u>
II. LEY 21608				
II.1. Presentaciones realizadas entre julio de 1977 y diciembre de 1983	241	3,1	16	0,2
TOTAL Régimen Ley 21608	<u>241</u>	<u>3,1</u>	<u>16</u>	<u>0,2</u>
III. MARCO INSTITUCIONAL				
III.1. Gobierno democrático (I.1.)	277	10,3	-	-
III.2. Régimen militar (I.2. + II.1.)	271	2,3	68	0,8
<u>TOTAL</u>	<u>548</u>	<u>4,6</u>	<u>68</u>	<u>0,8</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ El Decreto 1239/76 fue promulgado en julio de 1976.

pero inscripto bajo una muy distinta política económica, dicho promedio descendió, abruptamente, a menos de dos presentaciones mensuales. Por su parte, durante el largo período de vigencia de la ley 21608 y del "proceso de reorganización nacional" bajo el que se promulgó, las propuestas de inversión decrecieron, bajando el promedio a poco más de tres presentaciones mensuales.

De lo anterior cabría deducir que, tanto por los beneficios ofrecidos como por el marco económico global en el que se inscribió, por lo menos hasta marzo de 1976, la ley 20560 revela una capacidad de atracción del interés empresario por invertir en la industria muy

superior a la siguiente. En oposición, los inferiores estímulos ofrecidos por la ley N° 21606 y, fundamentalmente, el carácter aperturista de la estrategia del régimen militar derivaron en una escasa captación de nuevas propuestas de inversión en el sector.

Más allá de estas consideraciones de carácter muy general, las propias particularidades -políticas y legales- de ambos períodos, tornan por demás dificultosa la evaluación de la influencia específica que pudieran haber ejercido los respectivos regímenes legales como factores inductores de la decisión empresarial. Ello, incluso, no está para nada disociado del papel subordinado que desempeñan los mismos frente a las expectativas emergentes de la evolución de los distintos mercados industriales.

III. LOS RESULTADOS DE LA PROMOCION INDUSTRIAL EN EL DECENIO 1974/1983

El presente capítulo procura brindar una caracterización integral de los resultados obtenidos por la política de promoción industrial y, a la vez, evaluar su impacto sobre la estructura productiva preexistente.

Ello supone la necesidad de diferenciar dos niveles de análisis: el relativo a los proyectos aprobados y el correspondiente a los concretados. Tales perspectivas analíticas constituyen, individualmente consideradas, dos formas distintas de enfocar la problemática de la promoción industrial y, en su articulación, deberían proporcionar elementos de juicio suficientes para evaluar el efecto estructural de la promoción e identificar los factores que pudieran haberlo condicionado.

Así, un primer nivel de análisis tiene por objeto de estudio la totalidad de las presentaciones aprobadas (proyectos promocionados) que configuran las formas específicas en que se materializó la acción oficial en materia de estímulos a la inversión industrial.

Por otro lado, como un segundo nivel de análisis, corresponde considerar las características que adoptó la respuesta empresarial a los incentivos otorgados bajo el régimen de promoción industrial. Ello queda de manifiesto por la actitud asumida por los empresarios ante la aprobación y promoción del proyecto de inversión propuesto o, lo que es lo mismo, por la concreción o no de la propuesta originalmente elevada. Obviamente, en este caso, la decisión de realizar la inversión no sólo depende de la magnitud de los incentivos otorgados sino también del marco económico y social en el que los mismos se inscriben. Esta problemática resulta particularmente significativa en el último decenio en el que, en muchos casos, durante el tiempo transcurrido entre la propuesta original y la aprobación oficial se verificó una modificación radical en la política económica y, con ello, en las perspectivas de cada una de las distintas actividades industriales, alternándose así los parámetros básicos de referencia que, en su momento, sustentaron la formulación del proyecto. De allí la importancia que asume el análisis específico del grado de concreción de los proyectos aprobados y, muy especialmente, la identificación de aquéllos que efectivamente se han incorporado al espectro sectorial concretando su puesta en marcha total.

En ambos casos se estudiarán exclusivamente aquellos aspectos que, sobre la base de la información existente, pueden ser objeto de un análisis más o menos detallado. La inversión autorizada, el personal ocupado y el grado de ejecución -en diciembre de 1983- de cada uno de los proyectos aprobados constituyen las variables esenciales sobre las que se estructurará el análisis.

Por su parte, los principales temas a abordar serán los relacionados con la configuración sectorial y espacial de la inversión aprobada y, por otro lado, de la realizada, las características básicas de las plantas (tamaño, intensidad de capital), sus interrelaciones y, fundamentalmente, su significación respecto de la estructura productiva preexistente.

El análisis de dichos temas permitira extraer una serie de inferencias sobre las formas específicas que adoptó la política promocional; sus implicancias potenciales y reales sobre el perfil industrial del país; las modalidades del comportamiento empresario, su grado de asociación con la dinámica y las perspectivas de las distintas actividades industriales y/o áreas geográficas; la correspondencia existente entre las transformaciones estructurales generadas y los objetivos perseguidos por la política de incentivos industriales y, en síntesis, sobre un conjunto de aspectos que, en su articulación, pueden caracterizar la intervención del Estado en la promoción selectiva de la inversión industrial. Como fuera señalado en el capítulo anterior, esta caracterización estará referida al decenio en su conjunto, sin diferenciar los efectos de uno u otro régimen legal, de una u otra de las políticas económicas aplicadas en el período.

3.1. Las presentaciones aprobadas o proyectos de inversión promocionados

El estudio del conjunto de los proyectos aprobados en el decenio, refleja la 'respuesta' estatal -aprobación/promoción- frente a la 'respuesta' empresaria -solicitud de acogimiento- ante los estímulos ofrecidos por el Estado para la inversión en la industria manufacturera.

En este caso, aceptadas las limitaciones que impone la imposibilidad de identificar los resultados obtenidos por cada una de las leyes de promoción y bajo las distintas políticas económicas, cabría, sí, la posibilidad de distinguir los efectos derivados de cada uno de los distintos regímenes sectoriales y regionales que, en su mayoría, rigieron bajo ambas normas legales y estuvieron vigentes durante las contrapuestas políticas económicas aplicadas en el decenio. Sobre la base de tal diferenciación se podrá evaluar la potencialidad inductora de cada uno de los regímenes sectoriales o regionales y, a la vez, las formas en que la misma se materializó durante el decenio.

En tal sentido, en el Cuadro 3 se presenta la distribución de los proyectos aprobados, del empleo a generar por los mismos y la inversión autorizada, en función de los regímenes específicos bajo los que se otorgaron los beneficios promocionales instituidos por las leyes N° 20560 y N° 21608.

Cuadro 3. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983
ocupación e inversión autorizada, según régimen
de promoción específico, 1972-1979

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Régimen de Promoción Decreto N°	Objeto	Proyectos		Personal ocupado		Inversión autorizada	
		Canti- dad	%	Canti- dad	%	Monto	%
922/72	Promoción regional general	160	26,0	13 712	28,2	494 141	8,1
1238/76	Provincias Sudpatagónicas	91	14,8	6 266	12,9	779 534	12,8
575/74	Provincias del Noreste	87	14,1	6 869	14,1	532 928	8,7
2140/79	Provincias del Noroeste	74	12,0	5 831	12,0	770 751	12,6
1237/76	Provincias Norpatagónicas	53	8,6	4 273	8,8	285 501	4,7
893/74	Acta de Reparación Histórica (Catamarca, La Rioja, San Luis)	35	5,7	4 811	9,9	361 297	5,9
1177/74	Industria Forestal	11	1,8	1 581	3,3	914 606	15,0
2674/77	Polo Petroquímico Bahía Blanca	7	1,1	1 266	2,6	625 610	10,2
592/73	Industria Petroquímica	6	1,0	398	0,8	109 321	1,8
619/74	Industria Siderúrgica	6	1,0	1 949	4,0	456 155	7,5
814/79	Industria Petroquímica	5	0,8	660	1,4	683 956	11,2
5035/72	Provincia de San Juan	5	0,8	360	0,7	8 667	0,1
2558/72	Provincia de Tucumán	4	0,6	121	0,3	14 608	0,2
1879/79	Provincia de San Juan	3	0,5	493	1,0	69 695	1,1
<u>Subtotal</u>		<u>547</u>	<u>88,8</u>	<u>48 590</u>	<u>100,0</u>	<u>6 106 770</u>	<u>100,0</u>
1239/76	Provincias Sudpatagónicas (empresas existentes)	69	11,2	3	n.s	14	n.s
<u>TOTAL</u>		<u>616</u>	<u>100,0</u>	<u>48 593</u>	<u>100,0</u>	<u>6 106 784</u>	<u>100,0</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de
Estado de Desarrollo industrial.

n.s: no significativo; menor a 0,1%.

Así, al cabo de los diez años transcurridos desde la sanción de la primera de dichas normas, han sido aprobadas 616 presentaciones que, en su conjunto, generarían 48 593 puestos de trabajo y suponen una inversión total equivalente a 6 106,8 millones de dólares. En realidad, por sus efectos sobre el empleo y la inversión, correspondería no considerar prácticamente a la totalidad de los proyectos aprobados bajo el régimen del Decreto 1239/76 (beneficia a las industrias ya instaladas en las provincias sudpatagónicas), salvo el caso de una pequeña ampliación que apenas explicaría la generación de tres nuevos puestos de trabajo y una inversión de 14 000 dólares. De allí que los efectos globales sobre el empleo y la inversión industrial se derivarían, en realidad, de la aprobación de 548 proyectos.

Más allá de esta consideración de orden muy general, uno de los aspectos más destacables que permite constatar la información consignada en el Cuadro 3 es la gravitación relativa muy disímil de los distintos regímenes específicos según sea la variable que se considere (cantidad de proyectos, personal ocupado o inversión). Por ejemplo, las presentaciones aprobadas bajo los regímenes instituidos por los Decretos N° 922/73 (regional general) y N° 1177/74 (industria forestal), representan el 26% y el 1,8% respectivamente, del total de los proyectos promocionados; aportan el 28,2% y el 3,3% respectivamente, de la generación de empleos y, en contraposición, el 8,1% y el 15% respectivamente, del total de la inversión autorizada y promocionada durante el decenio.

Esta simétrica contribución relativa, según sea la variable, refleja la existencia de profundas diferencias en las características básicas de los proyectos aprobados bajo los distintos regímenes específicos de promoción tanto en lo relativo al tamaño medio de las plantas industriales (medido en función de la inversión o del personal ocupado por establecimiento), como a la dotación de capital por persona ocupada. En estas diferentes tipologías que caracterizarían a los distintos regímenes específicos, cabe reconocer una clara dicotomía entre los proyectos/plantas industriales que se han acogido a la promoción regional o a la sectorial (*). En el primer caso prevalecen los establecimientos medianos y pequeños que se caracterizan, en general, por sus escasos requerimientos de inversión, de fuerza de trabajo y de intensidad de capital por planta. En oposición, en los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales se manifiesta, respecto de aquellos, una pronunciada heterogeneidad tecnológica y una mayor dispersión relativa en el tamaño de las plantas y, por otro lado, un papel protagónico de un grupo importante de grandes unidades productivas, con acentuadas economías de escala y técnicas más intensivas de capital, fenómeno asociado, en buena medida, a la propia naturaleza de las ramas industriales promovidas (siderúrgica, petroquímica, celulosico-papelera). Las diferencias en el tipo de planta predominante en uno y otro régimen quedan claramente de manifiesto al comprobar que los regímenes vinculados a la promoción sectorial explican apenas el 4,7% del total de proyectos promocionados y el 11,3% del empleo a generar, pero alcanzan a representar el 43,9% del total de la inversión promocionada.

(*) En caso de superposición de beneficios sectoriales y regionales (por ejemplo una actividad industrial promovida a instalarse en un área geográfica que cuente con beneficios específicos), prevalecen los primeros y sólo pueden solicitarse las medidas promocionales contempladas en el régimen sectorial.

Estos niveles de contribución tan disímiles corroboraron que el tipo de planta que se deriva de los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales difiere sustancialmente del que resulta de las solicitudes de beneficios regionales. Así, el personal ocupado por establecimiento en los primeros es, en promedio, 2,6 veces superior al que surge de las presentaciones aprobadas bajo los regímenes de promoción espacial. Esta disparidad resulta aún más notoria y significativa en lo que se refiere a la dotación media de capital por ocupado (6,2 veces superior) y, fundamentalmente, en lo que hace a la inversión media por establecimiento, que en los proyectos acogidos a la promoción sectorial asciende a 92 425,1 miles de dólares, nivel equivalente a 15,8 veces los valores resultantes bajo los regímenes regionales (5 837,2 miles de dólares).

En síntesis, puede afirmarse que el sistema de incentivos a la inversión en determinados sectores industriales (en los que, en muchos casos, los tamaños mínimos de planta implican montos muy elevados de inversión, con escasa absorción de empleo y un largo período de maduración) ha posibilitado o por lo menos favorecido, la formulación -y posterior aprobación- de un conjunto de proyectos que, por sus características suponen una transformación cualitativa en la configuración estructural y tecnológica de tales sectores. Por su parte, la promoción de la industria en el ámbito espacial revela, por sus resultados, una muy superior capacidad generadora de empleos y, a la vez, menores requerimientos de inversión por unidad productiva y por puesto de trabajo.

Más allá de tales características a nivel agregado -sectorial o regional- cabría evaluar la potencialidad inductora que, de acuerdo a los resultados obtenidos, se derivaría de cada uno de los regímenes específicos de promoción, tanto en lo que se refiere a su incidencia en el total de la inversión aprobada como en lo relativo a la respectiva generación de empleos directos.

En el primer caso, el mayor aporte relativo al total de la inversión promovida durante el decenio es el que se deriva de la promoción de las industrias forestales (Decreto 1177/74) que, con sólo once presentaciones aprobadas, explica el 15% del total de la inversión. Este fenómeno está íntimamente asociado a la aprobación de dos grandes proyectos celulósico-papeleros que, por sí solos, explican el 13,5% del total de la inversión promocionada y el 89,9% de la correspondiente al régimen forestal (*).

En orden decreciente en cuanto a su contribución al total de la inversión se ubican los regímenes correspondientes a las provincias sudpatagónicas (12,8%) y a las del Noroeste (12,6%); participaciones que no difieren sustancialmente de las que les corresponden con respecto a su aporte a la generación total de empleos asociada a la promoción industrial (12,9% y 12% respectivamente).

(*) Un fenómeno de características similares se constata en el caso de los regímenes de la industria petroquímica (Decreto N° 814/79) y de la siderúrgica (Decreto N° 619/74) en los que dos grandes proyectos explican, en cada caso, el 83,9% y el 86,5%, respectivamente, del total de la inversión aprobada bajo dichos regímenes.

En este último caso, la mayor contribución relativa a la creación de nuevos puestos de trabajo surge de los proyectos aprobados bajo el régimen regional general (Decreto N° 922/73) que, en su conjunto, aportan el 28,2% del empleo total. Por su parte, en orden decreciente, el régimen de promoción de las provincias del Noreste (Decreto N° 575/74), explica el 14,1% de dicho total. En ambos casos, esta elevada gravitación en la generación de nuevos empleos está estrechamente vinculada a la proliferación de pequeñas y medianas plantas industriales, de muy baja relación capital-trabajo (*), orientadas en buena medida, a la atención de los mercados regionales y/o a la industrialización de los recursos zonales.

Los comentarios realizados hasta ahora se limitan, pura y exclusivamente, al análisis comparativo de los efectos de los distintos regímenes específicos de promoción.

Sin embargo, a partir de los proyectos acogidos a los regímenes de promoción sectorial cabría extraer algún tipo de inferencia sobre los resultados obtenidos respecto de la orientación sectorial de la inversión promocionada y, con ello, de las implicancias sobre la estructura del sector y sobre la conformación futura del perfil industrial del país.

3.1.1. Las presentaciones aprobadas y su distribución sectorial

En la misma medida que a partir del perfil estructural de la industria pueden ser evaluadas las especificidades y potencialidades del sector manufacturero, de la composición de la inversión y el empleo cabe extraer una serie de inferencias que, en su articulación, coadyuvan a caracterizar los efectos estructurales de la promoción industrial. Dicho análisis permitirá detectar las actividades manufactureras más favorecidas por el sistema de incentivos, las transformaciones productivas que conllevan y la orientación de los cambios estructurales implícitos. Asimismo, su comparación con la estructura preexistente, por ejemplo, en lo relativo al empleo industrial, brinda la posibilidad de evaluar la importancia que asumen los efectos ocupacionales derivados de la promoción industrial. Por otro lado, a partir de la distribución sectorial de la inversión y el empleo es posible deducir una serie de parámetros ilustrativos de las modalidades que adoptó, en el marco de la promoción, la formación de capital en las distintas actividades industriales, tanto en lo relativo al tamaño de los establecimientos como a la densidad del capital.

Con tal fin, en el Cuadro 4 se presenta para las distintas divisiones industriales (dos dígitos de la CIIU Rev.2) la cantidad de presentaciones aprobadas -totales y con exclusión de las acogidas al régimen del Decreto N° 1239/76- el personal ocupado y la inversión que suponen las mismas y, por último, como indicadores de las modalidades que presentan tales proyectos, el personal ocupado por establecimiento, y la inversión media por planta y por ocupado. En todos los casos, cada uno de dichos valores es relacionado con los totales respectivos.

(*) Basta contrastar la participación que les corresponde, conjuntamente, en el total de la inversión promocionada (16,8%) y en el empleo generado (42,3%).

Cuadro 4. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según divisiones industriales

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Divi- sio- nes a/	Total proyectos aprobados		Aprobados excluido Dto. 1239		Personal ocupado		Inversión autorizada		Personal ocupado por proyecto		Inversión media por proyecto		Inversión Media por ocupado	
	Can- ti- dad	%	Can- ti- dad	%	Can- ti- dad	%	Monto	%	Can- ti- dad	In- dice T=100	Monto	In- dice T=100	Monto	In- dice T=100
31	99	16,1	94	17,2	7 685	15,8	394 601	6,5	81,75	92,2	4 197,88	37,7	51,35	40,9
32	184	29,9	144	26,3	13 944	28,7	767 734	12,6	96,83	109,2	5 331,49	47,8	55,06	43,8
33	45	7,3	43	7,8	3 776	7,8	318 823	5,2	87,81	99,0	7 414,49	66,5	84,43	67,2
34	18	2,9	18	3,3	2 243	4,6	1 090 759	17,9	124,61	140,5	60 597,72	543,8	486,29	387,0
35	80	13,0	78	14,2	5 331	11,0	1 579 346	25,9	68,35	77,1	20 248,03	181,7	296,26	235,7
36	64	10,4	60	10,9	5 076	10,4	1 152 240	18,8	84,60	95,4	19 204,00	172,3	227,00	180,6
37	22	3,6	20	3,7	3 549	7,3	508 095	8,3	177,45	200,1	25 404,75	228,0	143,17	113,9
38	98	15,9	86	15,7	6 784	14,0	291 427	4,8	78,88	89,0	3 388,69	30,4	42,96	34,2
39	6	0,9	5	0,9	205	0,4	3 759	n.s	41,00	46,2	751,80	6,7	18,34	14,6
<u>TOTAL</u>	<u>616</u>	<u>100,0</u>	<u>548</u>	<u>100,0</u>	<u>48 593</u>	<u>100,0</u>	<u>6 106 784</u>	<u>100,0</u>	<u>88,67</u>	<u>100,0</u>	<u>11 143,77</u>	<u>100,0</u>	<u>125,67</u>	<u>100,0</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial

- a/ 31: Alimentos, bebidas y tabaco.
 32: Textiles, confecciones y cuero.
 33: Madera y muebles.
 34: Papel, imprenta y publicaciones.
 35: Productos químicos.
 36: Minerales no metálicos.
 37: Industrias metálicas básicas.
 38: Productos metálicos, maquinaria y equipos.
 39: Otras manufacturas.
 n.s.: no significativo.

En lo que respecta a la distribución del empleo a generar por el conjunto de las presentaciones aprobadas se constata, en primer lugar, la elevada gravitación que les corresponde a las industrias tradicionales como las de productos alimenticios, textiles y de la madera que, en conjunto, explican más de la mitad (52,3%) de los nuevos puestos de trabajo. Esta participación agregada resulta incluso superior a la que les corresponde, de acuerdo con el Censo Económico Nacional de 1974, en el total del empleo industrial (42,3%). O sea que, cabría deducir que, de concretarse todas las presentaciones aprobadas bajo los regímenes de promoción industrial, tendería a profundizarse uno de los rasgos distintivos de las economías atrasadas: la elevada incidencia o sobrerrepresentación relativa de las industrias tradicionales en la composición del empleo industrial.

Tal como lo demuestran innumerables experiencias internacionales, en todo proceso de industrialización se verifica un desplazamiento paulatino de la mano de obra desde las industrias tradicionales, de menor productividad relativa, hacia las ramas de mayor dinamismo, superiores efectos multiplicadores y una más elevada productividad de la mano de obra (*)

De allí incluso la asociación existente entre la composición del empleo manufacturero y el nivel de industrialización, por un lado, y las perspectivas y potencialidades de crecimiento del sector y de su productividad media, por el otro. Por ello, la creciente absorción de empleos por parte de las actividades tradicionales constituiría un condicionante de las pautas de comportamiento de la evolución sectorial y, como tal, uno de los aspectos destacables de los resultados de la política de promoción industrial.

Una visión complementaria del mismo fenómeno surge a partir del aporte relativo de las industrias productoras de maquinaria y equipos que de acuerdo al Censo Económico Nacional, concentraban, en 1974, el 29,6% de la mano de obra ocupada en la industria, mientras que sólo explican el 14% del incremento en el empleo sectorial que se derivaría del total de las presentaciones aprobadas bajo los regímenes de promoción. En la misma medida en que la incidencia de esta rama en el producto industrial es usualmente considerada como parámetro de diferenciación de las economías maduras respecto de las atrasadas, su gravitación relativa en el empleo sectorial revela, en buena medida, el nivel poco satisfactorio alcanzado por el proceso de industrialización. En tal sentido, esa escasa y decreciente contribución de la industria de maquinaria y equipos al crecimiento del empleo sectorial tendería a corroborar la afirmación precedente sobre las perspectivas resultantes de la promoción industrial.

En estas dos situaciones extremas, la relativa a las industrias tradicionales por un lado, y la vinculada a la producción de maquinaria y equipos, por otro, se expresan las principales conclusiones que cabría extraer de la composición sectorial del empleo a generar por el conjunto de las presentaciones aprobadas.

(*) Ello no implica desconocer las heterogeneidades que se manifiestan en el interior de cada una de las distintas actividades industriales donde, en general, coexisten industrias específicas de características muy disímiles (por las tecnologías utilizadas, por la naturaleza de los bienes producidos, por la dinámica de su demanda, etc.). Sin embargo, más allá de tales heterogeneidades, cabe reconocer, a nivel agregado, una serie de características intrínsecas a cada actividad en lo relativo a los niveles medios de productividad de la mano de obra, de ritmo de crecimiento, de efectos multiplicadores, etcétera.

Sin embargo, es necesario exponer algunas reflexiones adicionales sobre el empleo derivado de los proyectos aprobados, tanto desde el punto de vista global como en función de su composición.

Dada la inexistencia de información sobre la inversión acumulada en la industria, por un lado, y sobre el valor agregado o de producción que se derivaría de los proyectos aprobados, por otro, la única variable común que permite evaluar la relevancia cuantitativa de los resultados de la promoción industrial y, a la vez, contrastar sus efectos respecto de la estructura preexistente (1974), es la referida al empleo industrial que, habiendo sido relevado en el CEN 1974, puede ser desagregado para el conjunto de los proyectos aprobados en el decenio 1974 a 1983. Así, en el Cuadro 5, se puede constatar la significación que asume el empleo a generar respecto del nivel de ocupación precedente (1974), en el plano agregado y para cada una de las distintas divisiones industriales.

La primera conclusión, y la más importante, sobre el alcance de los resultados de la promoción industrial surge a partir de su impacto global sobre el empleo manufacturero. Los puestos de trabajo a generar por el conjunto de los proyectos aprobados en el último decenio suponen un incremento de, apenas, el 3,2% sobre el empleo industrial que fuera relevado en 1974. O sea, el equivalente, al cabo de diez años de promoción industrial, a una tasa media de absorción de mano de obra de sólo 0,3% anual acumulativo. El hecho de que el nivel de ocupación configure la única variable que permite apreciar la significación cuantitativa del impacto derivado de la promoción, confiere una valoración analítica muy especial a ese escaso aporte al crecimiento del empleo en el sector.

Idéntico fenómeno se reproduce en cada una de las divisiones industriales donde, en un sólo caso (la industria textil), el empleo directo a generar por las presentaciones aprobadas en el decenio supone un incremento, sobre el nivel de ocupación de 1974, superior al 5%. Por su parte, el menor aporte relativo al crecimiento del empleo industrial es el que se manifiesta en la industria de maquinaria y equipos (1,5%). En estas dos divisiones industriales, la textil y la de maquinaria y equipos, se expresan las situaciones polares en cuanto al impacto ocupacional de la promoción industrial. Ello no hace más que reafirmar, obviamente, las consideraciones efectuadas sobre el tipo de alteraciones estructurales en la composición del empleo industrial que se derivaría de la concreción del conjunto de los proyectos aprobados.

A diferencia de lo que acontece respecto de la evaluación del impacto ocupacional directo, la inexistencia de información sobre el acervo de capital acumulado en la industria impide apreciar y calificar la significación que asume el volumen de inversiones aprobadas en el último decenio (*).

(*) De todas maneras, a simple título ilustrativo y como una mera aproximación al orden de magnitud implicado, podría estimarse que el stock de capital en la industria estaría en el orden de los 70/80 millones de dólares y, por consiguiente, el total de la inversión promocionada en el decenio no llegaría a compensar, siquiera, los niveles de depreciación anual.

Cuadro 5. Argentina: Personal ocupado según divisiones industriales
en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y relación con
datos Censo Económico Nacional 1974

(valores absolutos y porcentajes)

Divisiones Industriales	Personal ocupado proyectos aprobados 1974-1983	Personal ocupado Censo Económico Nacional 1974	(1)/(2)
	(1)	(2)	%
Alimentos, bebidas y tabaco	7 685	320 364	2,4
Textiles, confecciones y cuero	13 944	245 718	5,7
Madera y muebles	3 776	87 621	4,3
Papel, imprenta y publicaciones	2 243	72 199	3,1
Productos químicos	5 331	147 843	3,6
Minerales no metálicos	5 076	103 754	4,9
Industrias metálicas básicas	3 549	80 829	4,4
Productos metálicos, maquinaria y equipos	6 784	451 581	1,5
Otras manufacturas	205	15 312	1,3
Total	48 593	1 525 221	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y del Censo Económico Nacional 1974 (INDEC).

Por otro lado, la magnitud de la inversión promovida por tipo de actividad brinda, individualmente considerada, escasas posibilidades analíticas. De hecho, queda circunscripta a la simple evaluación de las formas que adoptó la orientación sectorial de la misma. Sólo a partir de su relación con otras variables, tales como el producto, la ocupación a generar o la cantidad de unidades productivas que implican, se obtendrían indicadores realmente significativos. De allí el carácter parcial y limitado que supone el análisis de la distribución de la inversión promovida según divisiones industriales que, de hecho, no superaría la fase meramente descriptiva.

A pesar de las restricciones implícitas, tal desagregación indica, aproximadamente, la dirección de los cambios previsibles en la orientación de la formación de capital en la industria; por lo menos de aquella asociada o inducida por la legislación de promoción industrial. En tal sentido, la principal división industrial, por la cuantía de la inversión promovida, es la química y petroquímica que, por sí sola, explica el 25,9% del total aprobado durante el decenio (Cuadro 4). A simple título ilustrativo cabría consignar el rol protagónico que asume, en la actividad, un reducido grupo de proyectos petroquímicos. En tal sentido, bastaría señalar que las presentaciones aprobadas correspondientes a los dos regímenes sectoriales vinculados a la industria petroquímica (Decretos N° 2674/77 y N° 814/79), explican el 82,9% del total de la inversión en la división química, correspondiendo a sólo once firmas.

En orden decreciente, la industria elaboradora de materiales no metálicos ocupa el segundo lugar, con un aporte equivalente al 18,8% del total. En este caso, la casi totalidad de la inversión (83,5%) se deriva de los nueve proyectos cementeros aprobados en el período.

Por su parte, la industria papelerera, tercera por su gravitación relativa, explica el 17,9% de la inversión promocionada en el decenio; a favor, esencialmente, de dos grandes proyectos celulósico-papeleros que alcanzan a concentrar más del 75% de la inversión en la actividad.

De lo anterior cabría deducir que las industrias productoras de bienes intermedios ocupan un lugar primordial en cuanto al destino sectorial de la inversión promovida. Las tres divisiones mencionadas anteriormente, concentran casi las dos terceras partes (62,6%) del total de la inversión aprobada.

En oposición, las industrias tradicionales, entre las que se incluyen a la alimenticia, la textil y la maderera, sólo alcanzan a aportar, en su conjunto, poco menos de la cuarta parte del total (24,3%), por debajo, incluso, de la industria química y petroquímica, individualmente considerada. Como era de suponer, tales participaciones revelan una marcada asimetría respecto a las que les corresponde, respectivamente, en lo relativo al empleo.

Por último, las industrias metalmeccánicas (metálicas básicas y de maquinaria y equipos) reúnen apenas el 13,1% de la inversión promovida; con la particularidad de que prácticamente la mitad de dicha participación proviene de sólo dos grandes proyectos siderúrgicos.

Como fuera señalado al inicio de la presente sección sobre la distribución de las presentaciones aprobadas, los datos sobre la inversión y el empleo permiten elaborar una serie de indicadores de

las características que presentan los proyectos promocionados. En tal sentido, los indicadores a considerar serán, por un lado, el tamaño medio de los establecimientos (medido por la cantidad de personal a ocupar y por la dotación de capital por planta) y la intensidad de capital (definida como el cociente entre la inversión y los requerimientos de personal).

Antes de evaluar las diferencias intrasectoriales que pudieran revelar cada uno de tales indicadores, se ha considerado oportuno contrastar los valores medios resultantes para el total de las presentaciones aprobadas respecto de los que proporciona el CEN 1974 para la industria en su conjunto. Dado que este último no releva la información relativa al capital empleado en la industria, tal comparación sólo puede efectuarse con el tamaño medio de planta, calculado a partir del promedio de personal ocupado por las mismas.

Al considerar el tamaño promedio del conjunto de los proyectos promocionados y el correspondiente al espectro industrial censado en 1974, se constatan diferencias de magnitud considerable (ver Cuadro 6). Mientras en el primer caso, el promedio de personal ocupado por planta se eleva a 88,7 personas, de acuerdo al CEN 1974 la ocupación media por establecimiento sería de 12,1 personas. O sea que el tamaño de los primeros equivale a 7,3 veces el censal.

Cuadro 6. Argentina: Tamaño medio de plantas en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en Censo Económico Nacional 1974

(valores absolutos)

	Total de establecimientos			Establecimientos con más de diez personas ocupadas		
	Personal ocupado	Cantidad de establecimientos	Tamaño medio	Personal ocupado	Cantidad de establecimientos	Tamaño medio
Censo Industrial 1974	1 525 221	126 388	12,1	1 417 020	18 151	78,1
Presentaciones aprobadas 1974 a 1983	48 593	548	88,7	48 435	528	91,7
Total Agregado	1 573 814	126 936	12,4	1 465 455	18 679	78,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y el Censo Económico Nacional 1974 (INDEC).

Dado que, en términos relativos, el censo muestra una participación por demás significativa de los pequeños establecimientos y que son muy escasas las inversiones en plantas pequeñas que solicitan y obtienen los beneficios promocionales, se ha considerado conveniente realizar una nueva comparación entre los tamaños medios respectivos a partir de la exclusión, en ambos casos, de los establecimientos que

ocupan a menos de diez personas. Como era de esperar, con tal exclusión se estrechan significativamente las diferencias de tamaño. Así, la dotación media de personal de los proyectos aprobados (91,7 personas) se ubicaría apenas un 17,5% por encima del verificado por el CEN para el conjunto de las plantas con más de diez ocupados (78,1 personas).

La diferencia entre el tamaño medio de los proyectos promovidos y el censal, también puede ser evaluada a partir del análisis del impacto que generaría la concreción de los primeros sobre la estructura preexistente. Tal como se observa en el Cuadro 6, el efecto neto sobre el tamaño medio de planta resultaría prácticamente insignificante. En efecto, de considerarse la totalidad de los establecimientos, implicaría un aumento en el tamaño medio equivalente a 2,5% (de 12,1 personas a 12,4 personas por planta) y, de excluirse aquellos que ocupan menos de diez personas, de apenas 0,5% (de 78,1 personas a 78,5 personas por establecimiento).

En síntesis, la comparación directa entre el tamaño de planta que suponen las presentaciones aprobadas y el que surge de los valores censales, indica diferencias de magnitud a favor de las primeras; diferencias que, al excluirse los establecimientos más pequeños -menos de diez ocupados- se reducen sensiblemente. Por otro lado, como consecuencia de la limitada significación económica global de los proyectos aprobados, la concreción de los mismos generaría, a pesar de las diferencias de tamaño señaladas, un efecto casi nulo sobre la dimensión media del conjunto de los establecimientos manufactureros.

Retomando el análisis específico de las modalidades que caracterizan a los proyectos promovidos, correspondería referirse, en primer lugar, a las particularidades que presenta cada una de las distintas divisiones en lo relativo al tamaño medio de los establecimientos, definido por personal ocupado por planta.

Como puede comprobarse en el Cuadro 4, la magnitud de las diferencias en el tamaño promedio de las plantas alcanza su nivel más alto, de excluirse las "otras manufacturas", al comparar el tamaño medio en las industrias metálicas básicas (177,5 personas por planta) respecto del que revelan las industrias químicas (68,4 ocupados por establecimiento), en las que el predominio de plantas petroquímicas de elevada intensidad de capital y modernas tecnologías se traduce, en promedio, en escasos requerimientos de personal por unidad productiva.

Las restantes actividades no muestran diferencias considerables en el tamaño promedio de las plantas. La dispersión resultante, en cuanto a la ocupación por establecimiento, no supera, en ningún caso, el 50%.

Las consideraciones a realizar sobre el tamaño de las plantas serían muy distintas si el mismo es definido a partir de la inversión media por establecimiento. En este caso, las diferencias intrasectoriales resultan muy acentuadas y reflejan una gran diversidad y heterogeneidad en la dotación media de capital por planta y en el consiguiente nivel tecnológico de las mismas. Los desvíos respecto de la media industrial alcanzan sus valores extremos en la industria papelera (+5,4) y en la de maquinaria y equipos (-0,7). En la primera, la inversión promedio por establecimiento supera los sesenta millones de dólares mientras que, en el otro extremo

(maquinaria y equipos), ese valor se reduce a 3,4 millones de dólares por establecimiento.

Entre ambas situaciones polares cabe reconocer dos agrupamientos claramente diferenciados, donde los tamaños medios respectivos están íntimamente asociados a las características propias de las divisiones que los integran en lo que hace a las rigideces de las economías de escala y a las indivisibilidades de la inversión. Así, las únicas actividades en que se supera la media sectorial -Industrias metálicas básicas (128%), Productos químicos (81,7%) y Minerales no metálicos (72,3%)- tienen como denominador común su carácter de productoras de bienes intermedios en los que, en general, las economías de escala y las indivisibilidades asumen un papel fundamental. Por su parte, las industrias tradicionales, como la alimenticia, la textil y la maderera, en las que las escalas y tecnologías disponibles cubren un amplio espectro de posibilidades, constituyen las únicas -excluida la de maquinaria y equipos- en las que el tamaño medio resultante se ubica por debajo de la inversión promedio del conjunto de los proyectos promocionados durante el decenio.

Un ordenamiento intrasectorial de características muy similares se manifiesta en lo relativo a la intensidad media de capital que suponen las técnicas utilizadas en las distintas divisiones industriales. Esta relativa similitud no hace más que reflejar la asociación existente, en el plano agregado, entre el tamaño medio de planta, definido por sus requerimientos de capital, y el grado de intensidad en el uso de capital. Así, las industrias productoras de bienes intermedios, lideradas por la celulósico-papelera, revelan una dotación de capital por empleo generado muy superior al que se verifica en las industrias tradicionales y, en forma más pronunciada, respecto de las productoras de maquinaria y equipos. Bajo dicho ordenamiento común, en este último caso, los desvíos respecto de la media sectorial son menos acentuados que en lo que hace al tamaño promedio. Ello queda reflejado con la simple comparación de las situaciones límites que, al igual que en el caso anterior, corresponden a la papelera y a la de maquinaria y equipos. En la primera, la dotación media de capital por puesto de trabajo asciende a 486,3 miles de dólares, mientras que, en la industria de maquinaria y equipos es inferior a 43,0 miles de dólares.

La configuración intrasectorial que, en cuanto a la intensidad media de capital, se deriva de los proyectos promocionados, reproduce los rasgos observables en el ámbito internacional, donde la relación capital-trabajo superior al promedio se evidencia, en la generalidad de los casos, en las actividades química y petroquímica, papelera, metálicas básicas (esencialmente la siderúrgica), cementera, etcétera. Por su parte, siempre de acuerdo a lo que revela la experiencia internacional, los mayores niveles -relativos- de intensidad de mano de obra se dan, usualmente, en la industria alimenticia, textiles y confecciones y producción de maquinaria y equipos.

Hasta ahora fueron objeto de análisis las modalidades que adopta la distribución del empleo y de la inversión autorizada según divisiones industriales, las características diferenciales que revelan en cuanto a la dimensión media de los establecimientos y a la intensidad de capital y, en aquellos casos en que la información disponible lo permite, el correspondiente impacto sobre la conformación estructural preexistente.

En este mismo marco de análisis, cabría realizar una última reflexión referida a las formas en que, históricamente, se configuró la distribución intrasectorial resultante a lo largo del decenio. En tal sentido, las mutaciones operadas en el propio régimen de promoción industrial y, fundamentalmente, en las orientaciones esenciales de las cambiantes políticas económicas, permitirían suponer alteraciones, más o menos significativas, en el interés empresario por invertir en las distintas actividades manufactureras y, con ello, transformaciones en la orientación de los proyectos según sean el o los subperíodos que se analicen.

Para ello, en el Cuadro 7, se consigna la distribución de los proyectos promocionados según el año de presentación de las propuestas originales (*)

Cuadro 7. Argentina: Proyectos con promoción aprobada
1974-1983, según año de presentación y divisiones
industriales, 1973-1982
(valores absolutos y porcentajes)

Año	División a/									Total	
	31	32	33	34	35	36	37	38	39	Cantidad	%
1973	2	4	2	1	3	3	-	-	-	15	2,7
1974	35	55	21	8	21	27	9	40	2	218	39,8
1975	4	7	5	4	12	-	-	6	2	40	7,3
1976	1	2	1	-	7	1	1	-	-	13	2,4
1977	13	11	1	-	14	7	5	10	-	61	11,1
1978	10	20	2	2	3	8	1	11	-	57	10,4
1979	12	26	5	-	13	5	1	10	1	73	13,3
1980	14	15	4	2	4	8	2	5	-	54	9,9
1981	3	4	2	1	1	1	1	4	-	17	3,1
1982	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	94	144	43	18	78	60	20	86	5	548	100,0
Dto. 1239											
1976	2	28	1	-	-	1	1	6	-	39	57,4
1977	2	10	1	-	1	2	1	2	1	20	29,4
1978	-	2	-	-	1	-	-	2	-	5	7,4
1979	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2	2,8
1980	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1,5
1981	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,5
Total	5	40	2	-	2	4	2	12	1	68	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

- a/ 31: Alimentos, bebidas y tabaco
32: Textiles, confecciones y cuero
33: Madera y muebles
34: Papel, imprenta y publicaciones
35: Productos químicos
36: Minerales no metálicos
37: Industrias metálicas básicas
38: Productos metálicos, maquinaria y equipos
39: Otras manufacturas

(*) Sobre las ventajas y limitaciones que supone la utilización de la fecha de presentación de las propuestas como criterio de diferenciación temporal, ver las consideraciones realizadas en el Capítulo II.

Asimismo, en el Cuadro 8, dicha información ha sido agrupada en función de los tres subperíodos definidos precedentemente a partir del tipo de articulación entre el régimen legal de promoción y la estrategia económica vigente a la fecha de presentación (ver Capítulo II).

Cuadro 8. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según divisiones industriales y régimen vigente para la propuesta original
(valores absolutos y porcentajes)

División	(1)	(2)	(3)	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	<u>41</u> 43,6 14,8	<u>7</u> 7,4 23,3	<u>46</u> 49,0 19,1	<u>94</u> 100,0 17,2
Textiles, confecciones y cuero	<u>66</u> 45,8 23,8	<u>5</u> 3,5 16,7	<u>73</u> 50,7 30,3	<u>144</u> 100,0 26,3
Madera y muebles	<u>28</u> 65,1 10,1	<u>2</u> 4,7 6,7	<u>13</u> 30,2 5,4	<u>43</u> 100,0 7,8
Papel, imprenta y publicaciones	<u>13</u> 72,2 4,7	- - -	<u>5</u> 27,8 2,1	<u>18</u> 100,0 3,3
Productos químicos	<u>40</u> 51,3 14,4	<u>7</u> 9,0 23,3	<u>31</u> 39,7 12,9	<u>78</u> 100,0 14,2
Minerales no metálicos	<u>30</u> 50,0 10,8	<u>2</u> 3,3 6,7	<u>28</u> 46,7 11,6	<u>60</u> 100,0 10,9
Industrias metálicas básicas	<u>9</u> 45,0 3,2	<u>2</u> 10,0 6,7	<u>9</u> 45,0 3,7	<u>20</u> 100,0 3,7
Productos metálicos. Maquinaria y equipos	<u>46</u> 53,5 16,6	<u>5</u> 5,8 16,7	<u>35</u> 40,7 14,5	<u>86</u> 100,0 15,7
Otras manufacturas	<u>4</u> 80,0 1,5	- - -	<u>1</u> 20,0 0,4	<u>5</u> 100,0 0,9
Total	<u>277</u> 50,5 100,0	<u>30</u> 5,5 100,0	<u>241</u> 44,0 100,0	<u>548</u> 100,0 100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

(1) Presentaciones bajo la ley 20560 hasta marzo de 1976

(2) Presentaciones bajo la ley 20560 entre marzo de 1976 y julio de 1977

(3) Presentaciones bajo la ley 21608 entre julio de 1977 y diciembre de 1983

En ambos cuadros, la información permite evaluar, para cada división industrial, la distribución temporal del conjunto de las presentaciones así como las modalidades que adoptó la orientación de los proyectos aprobados en cada uno de los años o subperíodos contemplados.

En lo relativo al primer aspecto, las formas en que evolucionó el 'clima de inversión', cabría resaltar la marcada asimetría de su distribución a lo largo del decenio, tanto para la industria en su conjunto como para cada una de las divisiones individualmente consideradas. Así, en un sólo año (1974), fueron presentadas casi el 40% del total de las propuestas aprobadas en el decenio, nivel que, por lo menos, triplica el registrado en cualquiera de los otros años. Idéntico fenómeno se reproduce en cada una de las divisiones industriales: en todas ellas la cantidad de presentaciones realizadas en el año 1974 duplica a cuádruplica a las verificadas en los restantes años.

En la marcada asimetría que aparece como denominador común a todas y cada una de las divisiones industriales, puede reconocerse la influencia determinante del año 1974; año en el que convergen el inicio, prácticamente, de la aplicación del régimen de promoción industrial y, fundamentalmente, un 'clima de inversión' favorecido por las expectativas relativamente alentadoras que brindaba una nueva perspectiva para la política económica e industrial.

La relativa similitud en las formas en que se distribuyen anualmente las propuestas de inversión correspondientes a cada una de las distintas divisiones industriales, se ve ligeramente alterada si se acumulan la cantidad de presentaciones realizadas bajo cada uno de los tres subperíodos definidos con anterioridad sobre la base del grado de correspondencia existente entre las normas legales de promoción y las -contrapuestas- políticas económicas aplicadas durante el decenio. Así, la acumulación de pequeñas diferencias que, a nivel anual, no invalidarían las semejanzas dentro de cada división, deriva en disparidades, más o menos pronunciadas, en la gravitación que asumen los distintos subperíodos para cada una de las actividades industriales o, lo que es lo mismo, cabría reconocer, en lo temporal, distintas pautas de comportamiento empresarial según sea la división industrial que se considere.

Al igual que lo que acontece en el plano agregado (ver capítulo II), los 27 primeros meses de vigencia de la ley N° 20560 son los más fructíferos por la catidad de propuestas presentadas, para casi todas las divisiones industriales (*). Ello resulta particularmente notorio en industrias como la celulósico-papelera y la maderera, en las que, en tan corto lapso (poco más de dos años) se concentraron el 72,2% y el 65,1%, respectivamente, del total de las presentaciones aprobadas en el decenio. Las únicas excepciones, en las que

(*) El hecho de que este análisis tenga por referencia única la cantidad de presentaciones, al margen de sus características en cuanto al empleo o a la inversión que suponen, no implica que se desconozcan o ignoren las especificidades que podrían revelarse en tal sentido. Dado que sólo se pretende evaluar las formas que fue asumiendo, históricamente, la orientación sectorial, se ha considerado que el indicador 'cantidad de presentaciones' resulta suficientemente representativo.

la mayor parte de los proyectos promocionados no fueron presentados durante el gobierno peronista, son la alimenticia y, en forma aún más pronunciada, la industria textil. En ambos casos, las propuestas presentadas durante la vigencia de la ley N° 21608 (julio de 1977 en adelante) y la gestión militar de gobierno, son superiores a las realizadas en los subperíodos anteriores (*).

Como contrapartida de lo anterior se constatan desigualdades notorias en el perfil resultante para cada uno de los tres subperíodos. Así, es en el marco de la política económica del "proceso" donde se manifiesta una clara sobrerrepresentación relativa de industrias como la alimenticia y la textil (entre ambas alcanzan a concentrar el 49,4% del total de las presentaciones; porcentaje que, en el período diciembre de 1973 a marzo de 1976, era de 38,6%) mientras que durante la gestión del peronismo, acontece lo propio con las industrias productoras de bienes intermedios y de capital.

Este fenómeno que, en principio, parecería revelar un comportamiento atípico del empresariado-inversor potencial en el sector industrial, surge como consecuencia de las nuevas problemáticas que se derivan de la estrategia económica desarrollada durante la gestión militar de gobierno. En tal sentido, el desaliento generalizado de la inversión industrial -una de las principales derivaciones de tal estrategia- brinda el marco de referencia en el que se inscribe la configuración de las propuestas. El hecho de que el desaliento se manifieste con menor intensidad relativa en industrias tradicionales como la alimenticia o la textil -aún a pesar de la profunda contracción de la demanda interna- surge como resultado de la conjunción de una serie de factores que, en su articulación, coadyuvan a explicar las pautas de comportamiento de los inversores. A simple título ilustrativo, y como aspectos destacables, cabe señalar la influencia ejercida por:

- . el reordenamiento estructural de la economía y de su sector industrial con la consiguiente ruptura del modelo sustitutivo que deriva y explica la casi desaparición de proyectos vinculados a la producción de bienes intermedios y de capital;
- . la adscripción de ciertos sectores empresarios a la concepción oficial de las ventajas comparativas estáticas que, de aprovecharse plenamente, se traducirían en modificaciones en el perfil industrial a favor de las actividades agroindustriales (alimentarias en general, y textiles a partir de fibras naturales);
- . la actitud 'defensiva' de algunos empresarios de tales sectores que, vía integración vertical de los procesos productivos, relocalización y/o redimensionamiento de sus plantas, procuraban abaratar los costos unitarios para mejorar su competitividad respecto de los bienes importados o, incluso, para compensar los efectos de la subutilización de la capacidad instalada. Los menores requerimientos unitarios de inversión

(*) Correspondería recordar que, aún cuando en el último subperíodo la cantidad total de presentaciones en las divisiones alimenticia y textil supera ligeramente a las realizadas durante el peronismo, el promedio mensual resultante es, en este último caso -que sólo abarca dos años- 2,5 veces superior al de aquél.

que suponen, en general, estas industrias respecto, por ejemplo, de las productoras de bienes intermedios, tienden a favorecer, en un marco global de 'desaliento generalizado', esta actitud diferencial del empresariado en las actividades alimentaria y textil (*).

3.1.2. Las presentaciones aprobadas y su distribución espacial

Otro de los elementos que hacen a la caracterización y evaluación de los resultados de la política de promoción industrial es el que se vincula con sus efectos sobre la conformación regional de la industria. El análisis de tal problemática adquiere una importancia muy especial. Más aún cuando uno de los objetivos esenciales y comunes a la legislación promocional vigente durante el decenio último fue, precisamente, contribuir a la descentralización geográfica de la actividad industrial. En dicho marco, los regímenes regionales de promoción han alcanzado a extenderse prácticamente a todas las áreas de mayor atraso relativo del país (existen regímenes específicos para las provincias del Noreste Argentino (NEA), del Noroeste Argentino (NOA), sud y norpatagónicas, Catamarca, La Rioja, San Luis, San Juan y Tucumán).

El examen de los resultados obtenidos por la promoción industrial al cabo de la última década permitirá, en tal sentido, identificar las áreas más favorecidas por dicha política, así como apreciar las modalidades que adopta la inversión promocionada en cada región, sus efectos sobre las distintas economías regionales y, en síntesis, evaluar el grado de consecución del objetivo -desconcentrador- perseguido por la legislación promocional. Por otro lado, dada la importancia que asume la inversión industrial como factor morigerador o potencializador de las desigualdades económicas regionales, dicho análisis permitirá extraer una serie de inferencias que, de hecho, excederían el marco estricto de la industria para afectar a la estructura espacial de la economía en su conjunto.

Al igual que en el estudio relativo a la orientación sectorial de los proyectos promocionados, el análisis regional procurará dar respuesta a dos interrogantes básicos: cómo se distribuyen, en este caso geográficamente, el empleo y la inversión que se derivarían de la promoción industrial y, por otro lado, cuál sería su significación respecto de la situación preexistente; o sea, cuál ha sido el impacto de la promoción industrial en los distintos ámbitos espaciales.

En lo que respecta al primer punto, el Cuadro 9 muestra la cantidad de presentaciones aprobadas por provincias de localización, así como el empleo y la inversión que suponen las mismas.

La información consignada en dicho cuadro permite comprobar que en apenas 3 provincias (Misiones, Santa Fe y Buenos Aires) se concentra casi la mitad (45,3%) de la inversión promovida a lo largo del decenio; porcentaje que se elevaría a 62,6% si a ellas se le adicionan los restantes distritos que, individualmente

(*) La simple revisión de las firmas que presentaron propuestas de inversión en estas dos ramas permite comprobar que buena parte de ellas son empresas que ya operaban -productivamente- en tales ramas.

**Cuadro 9. Argentina: Proyectos con promoción aprobada
1974-1983, ocupación e inversión autorizada,
según provincias de radicación**
(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Provincias	Proyectos		Personal ocupado		Inversión autorizada	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%
Buenos Aires	18	2,9	1 972	4,1	730 211	12,0
Catamarca	6	1,0	657	1,4	158 680	2,6
Córdoba	30	4,9	2 154	4,4	164 901	2,7
Corrientes	31	5,0	1 856	3,8	129 267	2,1
Chaco	24	3,9	2 342	4,8	130 399	2,1
Chubut	93	15,1	6 046	12,4	471 620	7,7
Chubut Dto. 1239/76	(68)	(11,0)	(3)	n.s	(14)	n.s
Entre Ríos	50	8,1	4 428	9,1	152 125	2,5
Formosa	9	1,5	746	1,5	42 192	0,7
Jujuy	10	1,6	1 134	2,3	272 919	4,5
La Pampa	20	3,2	2 713	5,6	107 311	1,8
La Rioja	1	0,2	41	0,1	281	n.s
Mendoza	16	2,6	1 745	3,6	154 279	2,5
Misiones	20	3,2	2 277	4,7	1 031 231	16,9
Neuquén	27	4,4	1 751	3,6	170 075	2,8
Río Negro	26	4,2	1 144	2,4	185 683	3,0
Salta	20	3,2	2 018	4,2	243 616	4,0
San Juan	11	1,8	2 597	5,3	112 410	1,8
San Luis	28	4,6	4 113	8,5	202 336	3,3
Santa Cruz	8	1,3	889	1,8	314 074	5,1
Santa Cruz Dto. 1239/76	(1)	(0,2)	-	-	-	-
Santa Fe	29	4,7	3 724	7,7	1 001 163	16,4
Santiago del Estero	24	3,9	1 370	2,8	37 308	0,6
Tierra del Fuego	7	1,1	615	1,3	50 174	0,9
Tucumán	39	6,4	2 258	4,6	244 515	4,0
Total	616	100,0	48 593	100,0	6 106 784	100,0
Dto. 1239/76	(69)		(3)		(14)	
Total excluido	547		48 590		6 106 770	
Dto. 1239/76						

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

n.s: no significativo.

considerados tienen una participación superior al 4% en el total de la inversión autorizada (sólo incluye a las provincias de Chubut, Santa Cruz y Jujuy). En consecuencia casi las dos terceras partes de la inversión promocionada se canalizan hacia sólo 6 provincias, al tiempo que ninguno de los restantes distritos geográficos alcanza a explicar el 4% del total de la inversión autorizada en el decenio.

Otro fenómeno que corresponde destacar surge del hecho de que de las tres áreas de mayor receptividad inversora, sólo una de ellas (Misiones) es parte integrante de la zona más rezagada o 'subdesarrollada' de la economía nacional, con la particularidad adicional de que su elevada gravitación en el total de las inversiones autorizadas (16,9%)

es consecuencia directa de la radicación de dos grandes proyectos celulósico-papeleros que, en conjunto, explican prácticamente el 80% de la inversión promocionada en ella.

Las otras dos provincias que revelan una mayor capacidad de atracción (Santa Fe y Buenos Aires) conforman, junto con Córdoba, el núcleo históricamente polarizador del desarrollo industrial y económico del país. A pesar del objetivo perseguido de no alentar la inversión industrial en las áreas de mayor desarrollo relativo, tales provincias alcanzan a captar casi la tercera parte (31,1%) del total de la inversión promocionada a lo largo del decenio. Incluso, la inferior gravitación que les corresponde a esas tres provincias en lo que respecta a la cantidad de proyectos promocionados y al empleo a generar por los mismos (12,5% y 16,2% respectivamente) indica que las plantas y actividades a asentarse en estos núcleos centralizadores son, precisamente, de mayor tamaño relativo (por la inversión y la ocupación media por establecimiento) y superior intensidad media de capital que las que se radicarían en el resto del país. Indudablemente, el poder de atracción que ejercen las economías externas y de aglomeración, así como la cercanía a los principales centros de consumo, continúan asumiendo un papel protagónico que no ha podido ser contrarrestado por los incentivos diferenciales ofrecidos por la legislación promocional a favor de las áreas más atrasadas. Ello resulta particularmente válido para todas aquellas industrias que, desde el punto de vista tecnológico y social, cuentan con diversas alternativas de localización y que, sin embargo, habrían optado por menores beneficios promocionales para radicarse en áreas geográficas que presentan otro tipo de incentivos, de carácter estructural.

Si se excluyen el área central y el caso específico de Misiones, las únicas provincias que asumen una cierta importancia en la distribución geográfica de la inversión promocionada serían las sureñas, esencialmente Chubut (7,7% del total del capital autorizado) y, en menor medida, Santa Cruz (5,1%). En el primer caso, tal gravitación está vinculada a la continuidad de un cierto proceso de especialización provincial asociado al desarrollo de las industrias textiles; mientras que en el segundo obedece casi exclusivamente a un proyecto cementero que, por sí solo, explica cerca del 90% del total de la inversión promocionada en la provincia.

El resto de la inversión -poco más de un tercio del total- se distribuye en forma más o menos equilibrada en los restantes 17 distritos políticos del país. En tal sentido, bastaría señalar que ninguno de ellos alcanza a explicar más del 4,5% del total de la inversión supuesta en los regímenes de promoción industrial y que, por otro lado, en 13 casos, tal participacion resulta inferior al 3% .

La distribución espacial del empleo que generaría la concreción de los proyectos promocionados muestra, como primer aspecto a destacar, una pronunciada dispersión geográfica, muy superior a la que se manifiesta en lo relativo a la inversión. En este caso, las tres provincias de mayor significación relativa (Chubut, Entre Ríos y San Luis), concentran el 30% de la ocupación total y en uno solo de dichos distritos, el de Chubut, se registra una participación superior al 10%. Estas tres provincias, las únicas en las que se generaría más de cuatro mil nuevos puestos de trabajo, presentan como denominador común el haber atraído industrias intensivas en mano de obra, fundamentalmente textiles en el caso de Chubut, textiles y

alimenticias en Entre Ríos y San Luis. En los tres casos, la intensidad media de capital de las plantas a instalarse se ubica muy por debajo de los valores medios resultantes para el conjunto de los proyectos aprobados.

Otro aspecto a resaltar es el que se vincula con las formas en que se distribuye la ocupación entre las distintas áreas geográficas, según sea el grado de desarrollo relativo de las mismas. Ello permitirá evaluar la magnitud del efecto descentralizador de la promoción industrial sobre la generación espacial de nuevos puestos de trabajo.

El Cuadro 9 permite constatar que la ocupación que se derivaría de las industrias a radicarse en el núcleo polarizador del desarrollo manufacturero (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) equivale al 16,2% del total. Bastaría contrastar tal porcentaje con el que les corresponde a esos mismos distritos en el total de la ocupación industrial registrada en el CEN 1974 (asciende a 85,3%) para apreciar que, desde el punto de vista del empleo y, con ello, de los flujos migratorios internos hacia los conglomerados urbanos, la promoción industrial ha desempeñado un papel que, aunque reducido en su magnitud, cabría calificar como positivo en términos de desconcentración ocupacional, a favor de una mayor generación de puestos de trabajo en las áreas más deprimidas del país.

Sobre este último aspecto, la información consignada en el Cuadro 10, permite comprobar que los efectos que generaría la concreción del conjunto de proyectos promocionados en algunas de las áreas más atrasadas, en las que la industria y la ocupación sectorial asumen un rol secundario e incluso, marginal, serían altamente significativos. Así en seis de los distritos geográficos (Tierra del Fuego, San Luis, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz y Chubut), los puestos de trabajo que se derivarían de las presentaciones aprobadas implican un incremento en la ocupación industrial superior al 50%.

Sin embargo, este tipo de impacto ocupacional, de trascendencia singular en relación con la situación preexistente, se manifiesta sólo en algunas áreas. En la mayoría de los casos, el crecimiento en la demanda de mano de obra que se derivaría de la concreción de los proyectos promocionados resultaría insuficiente para compensar el crecimiento de la población económicamente activa de cada una de las provincias a lo largo de un decenio. En tal sentido, en quince provincias, el incremento de la ocupación industrial que suponen los proyectos aprobados, resultaría inferior al 20%, y en ocho de ellas, se ubicaría por debajo del 10%.

3.1.3. Las presentaciones aprobadas y el tamaño de los establecimientos

El último de los temas a abordar respecto de las características del conjunto de los proyectos aprobados está referido al tamaño de los establecimientos industriales a instalarse como resultado de la política de promoción.

De manera similar a los desarrollos precedentes, el análisis procurará captar las características del universo de presentaciones aprobadas, definidas, en este caso, por el tamaño de las plantas y, por otro lado, contrastar tales características con las que revela la industria en su conjunto, de acuerdo a la información que

Cuadro 10. Argentina: Personal ocupado por provincia en proyectos con promoción aprobada 1974-1983, y en Censo Económico Nacional 1974 con relación superior al 10%

(valores absolutos y porcentajes)

Provincias	Personal ocupado proyectos aprobados 1974-1983	Personal Ocupado Censo Económico Nacional 1974	(1)/(2)
	(1)	(2)	%
Tierra del Fuego	615	581	105,9
San Luis	4 113	4 680	87,9
Neuquén	1 751	2 693	65,0
La Pampa	2 713	4 388	61,8
Santa Cruz	889	1 481	60,0
Chubut	6 049	10 328	58,6
Catamarca	657	2 052	32,0
San Juan	2 597	8 451	30,7
Santiago del Estero	1 370	6 836	20,0
Corrientes	1 856	9 580	19,4
Entre Ríos	4 428	23 673	18,7
Formosa	746	4 116	18,1
Salta	2 018	12 992	15,5
Misiones	2 273	16 273	14,0
Río Negro	1 144	9 133	12,5
Resto provincias	15 374	1 407 964	1,1
Total	48 593	1 525 221	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y del Censo Económico Nacional 1974 (INDEC).

proporciona el CEN 1974. Dicho análisis permitirá apreciar, a la vez, si los resultados obtenidos se corresponden con el objetivo a satisfacer por la política de promoción industrial, enunciado explícitamente por la ley N° 20560, en el sentido de "apoyar la expansión y el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria".

Sobre el tema de la dimensión media de las plantas que suponen los proyectos promocionados ya fueron realizadas algunas consideraciones. Las mismas están referidas, en todos los casos, al tamaño promedio de los establecimientos según el personal ocupado o la inversión requerida por planta. Dado que lo que aquí se procura esclarecer es qué tipo de industria es la que se instalaría como consecuencia de la promoción industrial, tal indicador de tamaño resulta inutilizable, ya que impediría captar los intervalos de tamaños característicos y la consiguiente distribución de frecuencias. De allí que, en este caso, en el que interesa identificar el tipo de tamaño/s predominante/s de las firmas beneficiarias de la promoción, el análisis estará referido a las formas en que se distribuyen el empleo y la inversión que se derivaría de los proyectos promocionados, previa adopción de cinco intervalos de tamaños representativos, definidos por la cantidad de personal a ocupar por cada establecimiento (*).

(*) Sobre la definición de los intervalos ver: Khavisse, M. y Azpiazu, D.: La concentración en la industria argentina en 1974, Capítulo 2, "Aspectos metodológicos", CET/IPAL, D/72/e, noviembre de 1983, Buenos Aires.

El Cuadro 11 presenta la distribución, en esos cinco tamaños representativos, de los proyectos, el personal que ocupan, y la inversión que suponen, para cada una de las divisiones industriales. El mismo permite comprobar que apenas 24 proyectos, que representan el 4,4% del total de los aprobados, y agrupan a los establecimientos mayores, explican la cuarta parte del empleo a generar y casi el 40% de la inversión promocionada. Por su parte, si a estas plantas grandes se le adicionan los valores correspondientes al tramo de las "mediano-grandes" (las que ocupan de 101 a 300 personas) en poco más de la cuarta parte (25,4%) de los establecimientos se concentraría el 81,3% de la inversión autorizada y, prácticamente, las dos terceras partes (65,1%) de la ocupación a generar por el conjunto de los proyectos promocionados a lo largo del decenio.

En el polo opuesto, el que incluiría a las pequeñas plantas (de muy escasa significación en el marco de las propuestas de inversión que solicitan los beneficios promocionales) y al intervalo de las "pequeñas-medianas" (entre 11 y 50 ocupados por establecimiento) se concentra poco más de la mitad de los proyectos aprobados (50,9%) que sólo aportan el 15,4% del incremento del empleo derivado de la promoción y apenas el 9,7% de la inversión autorizada. Esta marcada asimetría pone de manifiesto que, aún cuando la cantidad de presentaciones aprobadas resulta relativamente compatible con el objetivo de promover a la pequeña y mediana industria, el impacto estructural de las mismas, en términos de empleo y de formación de capital, es prácticamente marginal. Muy por el contrario, no obstante el objetivo explicitado por la legislación, la gravitación de las plantas más grandes y de las "mediano-grandes" en, por ejemplo, el empleo a generar por los proyectos promocionados (65,1%) resulta muy superior a la participación de dichos tamaños en el total de la ocupación industrial relevada en el CEN 1974 (49,4%) y aún a la que les correspondería de excluirse, sólo para los valores censales, los establecimientos con menos de diez personas ocupadas (63,1%) que, por sus propias características, están subrepresentados entre los beneficiarios de la promoción industrial.

La elevada gravitación de las plantas grandes y de las "mediano-grandes" se reproduce, con mayor o menor intensidad, en casi la totalidad de las divisiones industriales (con excepción del grupo de "otras manufacturas"), tanto con relación a su aporte a la generación de empleo como, en mayor medida, por su gravitación en la inversión promocionada (*).

Así, de considerarse la distribución del empleo en los distintos intervalos de tamaño de los establecimientos se comprueba que el estrato predominante -aquel que revela una mayor capacidad generadora de nuevos puestos de trabajo- es, en cinco divisiones, el de las plantas "mediano-grandes" (con participaciones unitarias que oscilan entre 36,7% y 57,8%) y, en las tres restantes, la

(*) Los únicos casos en que la participación de dichas plantas es mayor en lo referente al empleo a generar que en la inversión a realizar son los de las industrias alimenticias y las textiles, en las que para los estratos mayores no se verifica una asociación positiva entre el tamaño de los establecimientos y la intensidad de capital. Muy por el contrario, en dichos casos, la dotación de capital por ocupado tiende a crecer en relación inversa a la dimensión de las plantas. La mayor amplitud y heterogeneidad en la gama de tecnologías y escalas utilizables en tales industrias -siempre en el marco de los tamaños 'óptimos' u 'eficientes'- explica tal fenómeno.

industria alimenticia, la celulósico-papelera y la metalúrgica básica, el de los establecimientos que ocupan más de trescientas personas (aportan el 34,2% , el 56,1% y 59% respectivamente). De agruparse ambos estratos, el aporte al empleo del conjunto de las mayores plantas fluctúa entre un mínimo de 52,3% , en la industria de minerales no metálicos, donde se manifiesta una clara dicotomía entre la dotación de personal requerido por las plantas cementeras (esencialmente "mediano-grandes") y la correspondiente a una amplia y diversificada gama de materiales para la construcción y un máximo de 82,9% , en las industrias metálicas básicas, donde un número reducido de grandes plantas siderúrgicas asume un papel protagónico y decisivo.

Por su parte, la distribución de la inversión promocionada según tamaño de los establecimientos muestra, en forma aún más acentuada, el elevado nivel de concentración en los estratos mayores, en las plantas de más de cien ocupados. En este caso, el mayor aporte relativo a la inversión total se origina, en cuatro divisiones, en las plantas que ocupan entre 101 y 300 personas (con participaciones extremas que van desde 34,3% -alimenticia- a 86% -minerales no metálicos-, esencialmente la industria cementera) y, en las cuatro restantes divisiones industriales, en los establecimientos de más de 300 ocupados que alcanzan a explicar desde un 42,5% , en el caso de las industrias químicas, hasta el 90,5% de la inversión en la industria celulósico-papelera. Al igual que en lo relativo al empleo, la elevada incidencia de las plantas más grandes queda reflejada, aún más nítidamente, al agruparse los valores correspondientes a los dos mayores estratos, o sea todos los establecimientos que ocupan más de cien personas. La participación de tales plantas en la inversión total de cada una de las divisiones industriales oscila entre un mínimo de 57,6% en la industria de maquinaria y equipos, donde la presencia de pequeñas industrias de escasos requerimientos de personal y reducida intensidad de capital deriva en una menor concentración relativa de la inversión y, en el polo opuesto, un máximo de 94,6% , en la industria papelera. En este último caso, al igual que en las industrias metálicas básicas (las plantas mayores explican el 91,3% de la inversión) y en la de minerales no metálicos (87,5%) la pronunciada concentración de la inversión en los establecimientos de más de cien ocupados es consecuencia directa de unos pocos proyectos en sectores que, como el celulósico-papelero, el siderúrgico y el cementero, se caracterizan por sus elevadas barreras a la entrada (magnitud de la inversión e indivisibilidades técnicas, importancia de las economías de escala, largo período de maduración de la inversión, etcétera).

El claro predominio de los mayores establecimientos observable en el plano agregado -y lo que implica en cuanto al grado de consecución del objetivo de promover a la pequeña y mediana industria- se manifiesta también, en forma más o menos pronunciada, cualquiera sea la variable que se considere en las distintas divisiones industriales.

El análisis efectuado hasta ahora sobre el tamaño de planta que supone el conjunto de los proyectos promocionados, no permite apreciar su significación y sus características diferenciales respecto de la estructura industrial a la que se integrarían. Esta última referencia remite a la necesaria confrontación analítica entre la distribución resultante en el CEN 1974 y la que surge del conjunto de los proyectos aprobados. Dicha contrastación permitirá precisar las diferencias existentes entre ambos perfiles, caracterizar mejor la estructura derivada de la promoción industrial y evaluar el impacto de su concreción sobre la configuración preexistente.

Tal como ya fuera mencionado, la inexistencia de información censal sobre la inversión acumulada en el sector industrial limita las posibilidades comparativas a sólo dos variables: la cantidad de plantas y el personal ocupado por las mismas. En función de ello, el Cuadro 12, presenta la distribución de la cantidad de establecimientos y del empleo, censados en 1974 y a incorporarse como resultado de la promoción industrial (1974 a 1983), según tamaños representativos de plantas, y por otro lado, la relación entre estos últimos y los valores censales correspondientes; o sea, la ponderación del efecto estructural derivado de la política de promoción industrial.

Obviamente, el contraste principal entre ambas distribuciones relativas -aún cuando, tal vez, el menos significativo- es el que se manifiesta en el estrato que incluye a las plantas más pequeñas, aquellas que ocupan menos de diez personas. Mientras que, en el relevamiento censal, la cantidad de industrias artesanales y pequeños talleres ocupa un papel hegemónico (85,6%) y alcanzan a explicar poco más de la quinta parte de la ocupación en la industria, su gravitación resulta prácticamente marginal en el conjunto de los proyectos promocionados. Los requisitos que supone la formulación y presentación de proyectos para la solicitud de los beneficios de la promoción industrial y las propias características generales del sistema promocional, tienden a excluir o, por lo menos, a desalentar la presentación de propuestas por parte de los pequeños inversores, en establecimientos de dimensiones reducidas. De allí, la escasa gravitación de las plantas pequeñas (3,6% de los proyectos aprobados que aportarían, apenas, el 0,3% del incremento del empleo) y ese contraste pronunciado respecto a la distribución censal.

La distribución de los establecimientos y de la ocupación en los restantes estratos de tamaño se encuentra así fuertemente condicionada por ese peso diferencial de las pequeñas plantas. En tal sentido, para apreciar las desigualdades entre ambas estructuras interesaría, más que la comparación entre los niveles de participación relativa, la confrontación de los grados de dispersión respectivos. Así al comparar la distribución de las plantas y empleo en las distintas categorías de firmas, se constata que el mayor grado de dispersión en las participaciones relativas se manifiesta, para ambas variables, en las plantas "mediano-grandes" y, en menor medida, en las "medianas" (51 a 100 ocupados); o, lo que es lo mismo, en el marco de la promoción industrial, es en este tipo de plantas donde se manifiestan los mayores niveles de sobrerrepresentación respecto de la estructura industrial preexistente, relevada por el CEN 1974.

Este último fenómeno puede ser corroborado a partir de la consideración del impacto que generarían los proyectos promocionados o, más precisamente, en cuánto se incrementarían los establecimientos y el personal ocupado censales, en cada uno de los estratos, de concretarse el conjunto de las presentaciones aprobadas.

Tanto si se considera el efecto sobre el empleo como sobre la cantidad de plantas, los mayores incrementos relativos se registrarían, en ambos casos, en los tamaños "mediano-grandes" (7,5% y 7,4% respectivamente) y, con menor intensidad en los "medianos" (6,6% y 6,4% respectivamente).

En síntesis, los resultados presentados permiten afirmar que los proyectos aprobados bajo el régimen de promoción industrial evidencian, con relación a la estructura preexistente, un sesgo pronunciado hacia las industrias "mediano-grandes" y, en menor medida, hacia las "medianas".

3.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados

Hasta ahora se han analizado los rasgos principales que caracterizan al conjunto de los proyectos promocionados, sin tener en cuenta si, más allá de su aprobación oficial, los mismos han sido concretados y se han incorporado al espectro productivo sectorial. De allí que la evaluación hasta aquí desarrollada esté referida a los resultados potenciales de la política de promoción industrial y no a sus efectos reales sobre la estructura productiva del sector. La consideración de la 'última respuesta' empresaria -la realización de la inversión propuesta y promocionada- brindará una perspectiva mucho más precisa y ajustada, tanto en lo que se refiere a la caracterización de los resultados derivados de la promoción industrial, como también en lo que concierne al análisis del subconjunto de presentaciones que no se habían concretado en diciembre de 1983, y al reconocimiento de características diferenciales respecto de los primeros. Por otro lado, el 'estado de situación' en que se encuentran esos proyectos que no han iniciado su fase de operación productiva, permitiría inferir los factores causales que explicarían el desestimiento de la inversión propuesta originalmente, a pesar de la obtención de los beneficios promocionales solicitados.

Como una primera visión de conjunto, el Cuadro 13 refleja la distribución de los proyectos promocionados y del personal ocupado y la inversión aprobada que suponen los mismos, de acuerdo al estado de situación (*), a fines de 1983.

La información proporcionada por el Cuadro 13 permite verificar que los proyectos que han iniciado su fase operativa representan poco menos de la mitad del número total de las presentaciones aprobadas, mientras que, tanto aquéllos con puesta en marcha vencida (PMV) -categoría asimilable a la de desistimiento- como los proyectos que en dicha fecha se encontraban en vías de ejecución, equivalen, aproximadamente, al 40% y el 10% del total, respectivamente.

En cuanto a la gravitación en las restantes variables bajo análisis (empleo y formación de capital) de los proyectos que han concretado su puesta en marcha total (PMT), las diferencias resultan por demás significativas y reveladoras, a la vez, de una serie de especificidades distintivas. En tal sentido, bastaría con contrastar los porcentajes que representan, en cada caso, el conjunto de los PMT:

- . 46,3% en cuanto a la cantidad de proyectos;
- . 37,7% en lo relativo al empleo y, apenas
- . 30,1% respecto del total de la inversión aprobada en el decenio último.

(*) Para las tipologías consideradas, ver aclaraciones conceptuales en Capítulo I.

Cuadro 11. Argentina. Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada según divisiones industriales, por tamaño de los establecimientos

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Escala de ocupación	Divisiones g/									Total	
	31	32	33	34	35	36	37	38	39	Absoluto	%
0-10											
Proyectos (cantidad)	4	7	-	-	6	1	-	2	-	20	3,6
Personal ocupado (cantidad)	34	61	-	-	44	6	-	13	-	158	0,3
Inversión autorizada (monto)	1 612	10 498	-	-	29 409	62	-	51	-	41 932	0,7
11-50											
Proyectos (cantidad)	56	57	19	7	45	25	9	37	4	259	47,3
Personal ocupado (cantidad)	1 398	1 750	525	219	1 182	768	283	1 122	105	7 352	15,1
Inversión autorizada (monto)	62 262	141 553	34 163	25 910	130 611	25 450	51 948	56 620	1 623	548 140	9,0
51-100											
Proyectos (cantidad)	16	36	12	5	10	21	4	25	1	130	23,7
Personal ocupado (cantidad)	1 208	2 527	884	406	652	1 646	324	1 730	100	9 477	19,0
Inversión autorizada (monto)	72 393	125 841	34 189	32 760	127 679	74 912	11 456	66 914	2 136	548 280	9,0
101-300											
Proyectos (cantidad)	15	36	9	3	14	12	4	22	-	115	21,0
Personal ocupado (cantidad)	2 427	5 986	1 387	360	2 374	2 328	849	3 919	-	19 630	40,4
Inversión autorizada (monto)	135 490	343 517	54 637	44 770	620 117	990 516	174 397	167 842	-	2 531 286	41,4
> 300											
Proyectos (cantidad)	3	8	3	3	3	1	3	-	-	24	4,4
Personal ocupado (cantidad)	2 618	3 620	980	1 258	1 079	328	2 093	-	-	11 976	24,7
Inversión autorizada (monto)	102 544	146 325	197 834	987 319	671 530	61 300	270 294	-	-	2 437 146	39,9
Total											
Proyectos (cantidad)	94	144	43	18	78	60	20	86	5	548	100,0
Personal ocupado (cantidad)	7 685	13 944	3 776	2 243	5 331	5 076	3 549	6 784	205	48 553	100,0
Inversión autorizada (monto)	394 601	757 734	318 823	1 090 759	1 579 346	1 152 240	508 095	291 427	3 759	6 106 764	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: 31: Alimentos, bebidas y tabaco; 32: Textiles, confecciones y cuero; 33: Madera y muebles; 34: Papel, imprenta y publicaciones; 35: Productos químicos; 36: Minerales no metálicos; 37: Industrias metálicas básicas; 38: Productos metálicos, maquinaria y equipos; 39: Otras manufacturas.

Cuadro 12. Argentina: Plantas y personal ocupado, según tamaño de los establecimientos,
en proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en Censo Económico Nacional 1974
(porcentajes)

		Escala de ocupación					Total
		0-10	11-50	51-100	101-300	>300	
Plantas	CEN 1974	85,6	11,0	1,6	1,2	0,5	100,0
	Proyectos aprobados	3,6	47,3	23,7	21,0	4,4	100,0
	<u>Incremento relativo</u>	(0,02)	(1,86)	(6,36)	(7,37)	(3,00)	(0,43)
Personal	CEN 1974	21,7	19,5	9,4	17,1	32,3	100,0
	Proyectos aprobados	0,3	15,1	19,5	40,4	24,7	100,0
	<u>Incremento relativo</u>	(0,05)	(2,47)	(6,63)	(7,52)	(2,43)	(3,30)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y el Censo Económico Nacional 1974 (INDEC).

Cuadro 13. Argentina: Proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983, ocupación e inversión autorizada, según situación el 31 de diciembre 1983

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Situación del Proyecto	Proyectos		Personal ocupado		Inversión autorizada	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%
Puesta en marcha total	254	46,3	18 332	37,7	1 838 586	30,1
Puesta en marcha parcial	13	2,4	2 019	4,2	245 400	4,0
En ejecución	56	10,2	8 123	16,7	2 701 683	44,2
Puesta en marcha vencida y no comunicada a la SEDI	216	39,5	19 679	40,5	1 291 858	21,2
Otros a/	9	1,6	440	0,9	29 257	0,5
Total	548	100,0	48 593	100,0	6 106 784	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ Incluye desistimientos informados oficialmente (2), proyectos presentados bajo el régimen instituido por el Dto. 2558/72 (4) y proyectos sobre los que la SEDI no tiene información sobre su estado de situación (3).

De estas ponderaciones puede inferirse que con relación a las características del conjunto de los proyectos promocionados, los que a la fecha han sido concretados evidencian un menor tamaño relativo de planta, tanto por la ocupación promedio como, en mayor medida, por la inversión media que suponen y, por otro lado, una intensidad media de capital inferior a la del conjunto de los proyectos promocionados.

Tales evidencias sugieren la existencia de una cierta asociación, por lo menos en lo que respecta a los PMT, entre las características básicas (tamaño, intensidad de capital) de los proyectos/plantas industriales y el grado de concreción de los mismos. Los que se incorporaron efectivamente al espectro productivo revelan así, en términos relativos, menores requerimientos de inversión, de ocupación y de intensidad de capital.

Esta asociación se manifiesta también, nítidamente, en el caso de los proyectos en ejecución que, representando apenas el 10,2% del total, alcanzan a explicar el 44,2% de la inversión aprobada. En lo que aparece como una clara contraposición a los PMT, las plantas en ejecución son las de mayores dimensiones relativas y en las que la dotación de capital por ocupado supera holgadamente a la de los restantes proyectos promocionados.

Más allá de esta clara diferenciación en cuanto a sus características básicas que, por otro lado corroborarían la asociación existente entre ellas y el grado de concreción de los proyectos, las plantas en ejecución presentan una serie de particularidades que merecen ser destacadas considerando su significación en la inversión promocionada y la 'calidad' de los proyectos involucrados.

En tal sentido, un aspecto básico a tener en cuenta es el tiempo transcurrido desde la aprobación de los proyectos respectivos o sea, el tiempo que habría demandado el desarrollo y ejecución de los mismos. El hecho de que a fines de 1983 se encuentren en ejecución proyectos que fueran aprobados en ese mismo año o, incluso, de acuerdo a su envergadura, en alguno de los precedentes cercanos, constituiría un fenómeno razonable; estarían inscriptos dentro de los plazos lógicos para la concreción de proyectos industriales. Sin embargo, la existencia de proyectos en los que el tiempo transcurrido desde su aprobación es incluso superior a un lustro, supone, sin duda, aún en caso de tratarse de grandes proyectos, la presencia de desfases y demoras en los plazos de ejecución previstos originalmente. Como puede constatare en el Cuadro 14, más de la mitad de las plantas que se encontrarían en ejecución a fines de 1983 fueron promocionadas antes de 1981 e, incluso, las aprobadas entre 1976 y 1979, representan más de la quinta parte del total. Aceptando que, más allá de las complejidades que conlleve, muy difícilmente un proyecto de inversión en la industria alcance a demandar más de cuatro o cinco años para su concreción, es indudable que buena parte de los proyectos que aún se encuentran en ejecución son consecuencia de solicitudes -aprobadas- de ampliación de los plazos de ejecución.

Cuadro 14. Argentina: Situación, el 31 de diciembre de 1983, de los proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983 y sin puesta en marcha total, según año de aprobación

(valores absolutos y porcentajes)

Año de aprobación	Puesta en marcha parcial		En ejecución		Puesta en marcha vencida		Otros	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1974	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	2	15,4	-	-	30	13,9	-	-
1976	-	-	1	1,8	21	9,7	1	11,1
1977	1	7,7	2	3,5	51	23,6	2	22,2
1978	-	-	1	1,8	11	5,1	-	-
1979	1	7,7	8	14,3	29	13,4	3	33,3
1980	3	23,1	1	1,8	22	10,2	1	11,1
1981	4	30,7	17	30,4	43	19,9	2	22,2
1982	-	-	-	-	4	1,9	-	-
1983	2	15,4	26	46,4	5	2,3	-	-
Total	13	100,0	56	100,0	216	100,0	9	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

En estos casos la simple categorización de en ejecución, sin otros calificativos, brinda una imagen poco precisa de los resultados reales de la promoción industrial o, por lo menos, no define los factores que podrían estar condicionando o afectando tales resultados: carácter de la política económica, evolución de los sectores, estructura de los mercados, etcétera.

Aún cuando muy difícilmente puedan identificarse con precisión las principales causas que, a nivel agregado, habrían determinado o explicarían los retrasos en la concreción de la inversión promovida, la revisión de los proyectos que desde hace años se encuentran en ejecución permite formular algunas hipótesis sobre los factores que más han contribuido a demorar o postergar la realización de la inversión, sin desistir de la misma.

No obstante las insuficiencias de la información disponible y, por otro lado, la heterogeneidad de los proyectos involucrados (*) (divisiones industriales, dimensión, intensidad de capital de las técnicas utilizadas, etcétera), cabría reconocer, en principio, la incidencia determinante de dos factores de muy distinta índole:

- . Estrategia empresarial de carácter oligopólico
- . Alteración de los parámetros básicos de referencia considerados en el momento de la formulación del proyecto (evolución de la demanda, precios relativos, perspectivas sectoriales, etcétera).

El primero de dichos factores explicativos está directamente asociado a la propia concepción que originó la formulación de una serie de proyectos de inversión industrial. Tal el caso, por ejemplo, de aquellos en los que la dimensión de planta es determinada con vistas a reservarse parte del mercado interno futuro y, a la vez, con el objetivo de inhibir la entrada de nuevas firmas (serían los usualmente caracterizados como proyectos 'tapón').

Aún cuando en la mayoría de los casos tales empresas cuentan con la posibilidad de mantener su competitividad en el mercado, a pesar de transferir a los precios los mayores costos unitarios que supondría la subutilización de la capacidad productiva -sobredimensionada-, también tienen la alternativa de optar por la postergación de la inversión tanto cuanto sea posible, sin exponerse al riesgo de perder los beneficios promocionales obtenidos. Esta última alternativa presenta, como ventaja adicional, la de no comprometer capitales líquidos que, por otro lado, como sucediera en la segunda mitad del decenio, cuentan con alternativas de inversión de corto plazo de elevada rentabilidad y mínimo riesgo. Este patrón de comportamiento empresarial explica parte de las presentaciones aprobadas que se encuentran en ejecución desde hace ya varios años; proyectos que, por su propia naturaleza, asumen una importante significación en el plano sectorial e incluso en el plano agregado.

(*) Incluye desde el mayor -por el monto de la inversión autorizada- proyecto promocionado a lo largo del decenio (celulósico-papelero, aprobado en 1976 que debía entrar en operación en 1980), hasta, por ejemplo, pequeños proyectos químicos que habiendo sido aprobados en 1977 y 1978, ocuparían apenas 13 y 37 personas con una inversión de sólo 5,7 millones y menos de un millón de dólares respectivamente.

El otro factor que contribuye a explicar el retraso en la maduración de la inversión promocionada está vinculado directamente con la marcada inestabilidad de la política económica y sus consiguientes efectos sobre las expectativas empresarias. Más allá de las opuestas estrategias económicas del peronismo y de la gestión militar, esta última ha reconocido, en su desarrollo una pronunciada variabilidad, reajustes permanentes en el propio enfoque de la política económica y en el instrumental utilizado (*).

Como una de sus consecuencias principales, la estructura de precios relativos se vio afectada permanentemente por cambios bruscos que por su intensidad e irregularidad, por comprender no sólo a los internos sino también a los que vinculan a la economía nacional con el exterior, suponen modificaciones que muy difícilmente podrían haber sido contempladas en los análisis de sensibilidad realizados en el momento de la formulación -e incluso, de aprobación- de los proyectos de inversión. Si a ello se le suma la contracción profunda de la demanda de productos industriales, las alternativas que ofrecía la inversión especulativa de corto plazo y la incertidumbre generalizada sobre la orientación futura de la política económica, no es difícil comprender el retraimiento de los inversores potenciales en el sector industrial, aún a pesar de los beneficios promocionales obtenidos.

En esta perspectiva, proyectos con principio de ejecución, en los que tales aspectos no alcanzaron a afectar los márgenes de rentabilidad de manera significativa o, en los que, a juicio del inversor potencial, cabría esperar la revisión futura de tales condicionantes, han optado, en muchos casos, por postergar la realización de la inversión sin renunciar a los beneficios promocionales que le fueran otorgados, manteniendo al proyecto respectivo en la situación de en ejecución.

Sin embargo, en la mayoría de los casos esas profundas transformaciones en el marco económico global trajeron aparejado el retraimiento total de los inversores promocionados que, sin desistir explícitamente de la concreción del proyecto, dejaron vencer los plazos de ejecución otorgados por la SEDI. De allí la importancia que asumen los proyectos incluidos en la categoría de "proyectos con puesta en marcha vencida y no comunicada a la Secretaría" (PMV), que no serían otra cosa que 'desistimientos tácticos'.

En dicha situación se encuentran alrededor del 40% de los proyectos promocionados durante el decenio último, que representan a la vez un porcentaje casi idéntico en lo relativo al empleo, y poco más de la quinta parte del total de la inversión promocionada.

Esta distinta ponderación de los 'desistimientos tácticos', según sea la variable que se considere, refleja que los proyectos promocionados más afectados por las transformaciones del marco económico global han sido los que muestran, en promedio, una más baja inversión media por planta y una menor intensidad de capital;

(*) Ver Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981, Estudios e Informes de CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1983.

o sea aquéllos que, de acuerdo con los objetivos explícitos de la política promocional, más interesaba alentar, muy especialmente en el interior del país.

Como puede comprobarse en el Cuadro 14, más de las tres cuartas partes de los proyectos incluidos en tal categoría fueron aprobados antes de 1980 y, apenas el 4,2% (sólo 9 proyectos), entre 1982 y 1983. Ello permite inferir que, en la mayoría de los casos, el vencimiento de los tiempos de ejecución no es un fenómeno relativamente reciente (más aún si se considera que la inversión media por planta de tales proyectos se ubica muy por debajo de los valores promedio) y que el desistimiento a solicitar ampliación de dichos plazos es una evidencia clara del abandono de la propuesta original y, con ello, de los beneficios promocionales que le fueran otorgados.

La gravitación que alcanzan a asumir estos proyectos 'desistidos' constituye, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más destacables en el análisis de los resultados de la política promocional, ya que permite comprobar la incidencia decisiva del marco económico global en el que la misma se inscribe o, más precisamente, que más allá del régimen de legislación promocional y de las formas que adopte su aplicación, sus efectos reales se ven fuertemente condicionados por las expectativas que despierta la evolución general de la economía y las perspectivas futuras que de la misma se desprendan.

El hecho de que el 'desistimiento táctico' alcance prácticamente al 40% de los proyectos promocionados -ya que no se trata de beneficios ofrecidos sino otorgados- revela la ineficacia de toda política promocional que no esté articulada o no se vea complementada por una estrategia global en la que se jerarquice el desarrollo de las fuerzas productivas en general, y de las del sector manufacturero, en particular.

Hechas estas consideraciones generales sobre el grado de concreción del conjunto de los proyectos promocionados en el decenio, interesa analizar ahora el caso específico de los proyectos con puesta en marcha total (PMT) que permiten apreciar el efecto real, hasta diciembre de 1983 de la promoción industrial desarrollada a lo largo de la última década. Al igual que lo relativo al conjunto de los proyectos promocionados, el análisis se concentrará sobre tres aspectos básicos: la orientación sectorial y espacial de los proyectos concretados y el tamaño de planta que suponen los mismos.

En todos los casos, se procura obtener elementos de juicio que permitan identificar las especificidades de ese subconjunto de proyectos promocionados (los PMT) con relación al total de las presentaciones aprobadas y, a la vez, destacar algunas de las principales implicancias que se derivan de esas incorporaciones a la estructura industrial.

3.2.1. Los proyectos concretados y su distribución sectorial

En la sección 3.1.1. se ha estudiado exhaustivamente la configuración sectorial de los proyectos promocionados, a partir del examen de las formas que adopta su distribución (cantidad de proyectos, empleo a generar e inversión promocionada) según las divisiones industriales, sus particularidades distintivas (tamaño, intensidad

de capital), sus efectos estructurales respectivos y, en síntesis, un conjunto de aspectos que, en su interrelación, permiten verificar las propiedades esenciales que caracterizan, desde el punto de vista sectorial, al conjunto de las presentaciones aprobadas. En función de ello, en la presente sección no se reiteran aquellas consideraciones que, habiendo sido realizadas para el conjunto de los proyectos promocionados, mantienen su validez para el subconjunto de los PMT y, por otro lado, se procura circunscribir el análisis sólo a aquellos aspectos que, por su significación, merezcan ser resaltados.

Para el estudio de la distribución sectorial de los PMT se adoptan dos enfoques alternativos. En primer lugar, el análisis de la distribución de las variables a considerar (proyectos, empleo e inversión) por división industrial y, en segundo lugar, la relación existente, para cada una de dichas divisiones y variables, entre los proyectos concretados y los promocionados.

En función a ello, en el Cuadro 15, se presenta la distribución de los PMT, del empleo generado por los mismos y de la inversión autorizada, según divisiones industriales y, por otro lado, en cada caso, el porcentaje que supone respecto del total de las presentaciones aprobadas a lo largo del decenio último.

Antes de analizar las modalidades que adopta la configuración sectorial de los proyectos que, hasta diciembre de 1983, habían concretado su PMT, se ha considerado oportuno realizar una serie de observaciones adicionales, de orden muy general, sobre el impacto estructural derivado del conjunto de los PMT. En tal sentido, cabe resaltar que, al cabo de un decenio:

- . las unidades productivas incorporadas al espectro industrial del país como resultado de la promoción industrial representan, respecto de las plantas existentes en 1974, un incremento de sólo 0,25%
- . de excluirse los establecimientos con menos de diez ocupados, que exhiben una participación marginal entre los proyectos promocionados, tal incremento en la cantidad de plantas industriales es de 1,7%
- . como consecuencia de los PMT se crearon 18 332 nuevos puestos de trabajo (*), lo que implica un crecimiento de 1,2% respecto de la ocupación industrial relevada por el CEN 1974 (0,1% anual acumulativo)
- . el promedio de personal ocupado por las plantas incorporadas como resultado de la promoción industrial (56,9 personas) supera al tamaño medio que surge de los valores censales (12,1 personas); mientras que su impacto sobre la estructura preexistente es prácticamente nulo. Por su parte, de excluirse en ambos casos los establecimientos más pequeños, aquellos que ocupan menos de diez personas, la dotación media de personal de los proyectos concretados (58,5 personas) se

(*) Dado que se desconoce el nivel de empleo que aportan los PMT (en tanto sólo se cuenta con información sobre la ocupación que habrían generado de concretarse en su totalidad), no puede estimarse la generación total de nuevos puestos de trabajo que se deriva de la promoción industrial.

ubica por debajo de la resultante para el total de la industria de acuerdo al CEN 1974 (78,1 personas), generándose así una leve disminución en la dimensión media del conjunto de los establecimientos manufactureros que ocupan más de diez personas (ver Cuadro 16).

Estas consideraciones generales sobre los efectos estructurales que se derivan del conjunto de los PMT sintetizan claramente los magros resultados reales obtenidos por la promoción industrial a lo largo del decenio último. Al analizar las tendencias sectoriales de este grupo de nuevos establecimientos se comprueba, como un primer aspecto de orden muy general, el predominio de las ramas vegetativas (alimentos, textiles), en lo que se refiere a la cantidad de plantas incorporadas y al empleo generado, y una mayor dispersión relativa en lo que concierne a la gravitación de las distintas divisiones en el total de la inversión.

Así, la industria textil alcanza a explicar casi la tercera parte de los PMT y prácticamente la cuarta parte del crecimiento del empleo, constituyéndose junto a la industria alimenticia, en las únicas actividades que, individualmente consideradas, generaron más de tres mil nuevos puestos de trabajo. En conjunto, las industrias vegetativas concentran alrededor de la mitad de los PMT y de la ocupación (53,5% y 49,3% respectivamente) a pesar de que su gravitación en la inversión concretada (*) se limita a poco más de la cuarta parte del total (25,5%). Estos disímiles niveles de contribución relativa no hacen más que reflejar las características esenciales de estas industrias, donde el menor tamaño relativo de planta y la inferior intensidad de capital de las técnicas empleadas aparecen como sus principales rasgos comunes.

La misma situación caracteriza también a la industria de maquinaria y equipos que, en orden decreciente en cuanto a la contribución al crecimiento del empleo, ocupa el tercer lugar con un aporte equivalente al 14,6% del total.

En cuanto a la distribución sectorial de la inversión de los proyectos concretados, el fenómeno más destacado lo brinda la inexistencia de diferencias significativas en la participación que le corresponde a un grupo importante y heterogéneo de ramas industriales. En tal sentido, bastaría con consignar que la gravitación relativa de cinco de las nueve divisiones industriales, entre las que se incluye la textil y todas las productoras de bienes intermedios, oscila entre un 15% y un 20% de la inversión total.

La falta de diferencias acentuadas, por lo menos entre estas últimas, las de mayor importancia relativa, supone la inexistencia de tendencias manifiestas en cuanto al destino sectorial de la formación de capital. A lo sumo, cabría identificar un cierto predominio de las industrias productoras de bienes intermedios en su conjunto.

La otra temática vinculada con la distribución sectorial de los PMT surge de la consideración de los porcentajes de concreción

(*) Cabe recordar que en todos los casos se trata del monto de la inversión promocionada, que podría llegar a diferir de la efectivamente realizada para la concreción del proyecto respectivo.

respecto del total de lo promocionado, tanto en lo relativo a la cantidad de proyectos como en lo que hace al empleo y a la inversión correspondiente.

El primer aspecto que corresponde destacar está relacionado con las características específicas de los PMT en cada una de las distintas divisiones. La comparación entre los niveles de concreción según sea la variable que se considere permite inferir que, en la casi totalidad de las actividades industriales se reproduce, con mayor o menor intensidad, el fenómeno observable en el plano agregado: el tamaño de planta (considerando la ocupación promedio o en mayor medida, la inversión media) y la densidad de capital es inferior en los PMT que en el conjunto de los respectivos proyectos aprobados o, lo que es lo mismo, que en términos relativos tienen menores requerimientos de capital, de ocupación y de intensidad de capital.

Un segundo aspecto a destacar es el vinculado con los diferentes porcentajes de concreción que suponen los PMT en cada una de las divisiones industriales.

Dado que dicho nivel de concreción no está disociado de la presión ejercida por los condicionantes macroeconómicos, las diferencias intrasectoriales (observables en el Cuadro 15) estarían revelando que ese marco económico global afectó de manera muy distinta a las diferentes divisiones industriales. De ordenarse el conjunto de actividades según el respectivo porcentaje de concreción en lo relativo a cada una de las variables (proyectos, empleo e inversión), se comprueba que cualquiera sea el indicador que se considere, el primer lugar siempre le corresponde a las industrias metálicas básicas. Dicha división es, en tal sentido, la que menos se habría visto afectada por el retraimiento de los inversores; la única en que se concretó más de la mitad de los proyectos promocionados, del empleo y de la inversión aprobada.

Para explicar el porqué de este liderazgo de las industrias metálicas básicas basta con señalar algunas de las características distintivas del conjunto de los PTM del sector:

- un gran proyecto siderúrgico vinculado directamente con la reconversión estructural, y fundamentalmente empresaria del sector
- otras doce propuestas aprobadas que presentan como rasgos comunes sus escasos requerimientos de capital y, esencialmente, haber sido formuladas, presentadas, aprobadas (*) e incluso ejecutadas -por lo menos en un nivel avanzado- antes de que se evidenciara la retracción generalizada de la economía.

Por su parte, en el extremo opuesto, el de las actividades manufactureras en que se manifiestan los más bajos niveles de concreción, cabría resaltar los ejemplos de la industria de minerales no metálicos (el menor porcentaje en lo que se refiere al empleo previsto) y de la maderera (donde la inversión ejecutada

(*) Sólo tres de los PMT que, en conjunto, explican apenas el 5,8% de la inversión ejecutada, fueron presentados entre 1975 y 1983 y, por otro lado, los que fueron aprobados durante el régimen militar (fines de marzo de 1976 en adelante) representan sólo el 6,6% de dicha inversión.

Cuadro 15. Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 según divisiones industriales; relación con los proyectos aprobados entre 1974 y 1983

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

División industrial	Proyectos con puesta en marcha total						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal ocupado		Inversión		Proyectos	Personal ocupado	Inversión
	Canti- dad	%	Canti- dad	%	Monto	%			
Alimentos, bebidas y tabaco	54	16,8	3 264	17,8	151 449	8,2	54,5	42,5	38,4
Textiles, confecciones y cuero	97	30,1	4 504	24,6	273 951	14,9	52,7	32,3	35,7
Madera y muebles	21	6,5	1 258	6,9	44 114	2,4	46,7	33,3	13,8
Papel, imprenta y publicaciones	7	2,2	847	4,6	334 177	18,2	38,9	37,8	30,6
Productos químicos	47	14,6	1 891	10,3	353 904	19,2	58,7	35,5	22,4
Minerales no metálicos	29	9,0	1 617	8,8	280 983	15,3	45,3	31,9	24,4
Industrias metálicas básicas	13	4,0	2 270	12,4	277 183	15,1	59,1	64,0	54,6
Productos metálicos, maquinaria y equipos	52	16,2	2 669	14,6	122 487	6,7	53,1	39,3	42,0
Otras manufacturas	2	0,6	12	n.s.	338	n.s.	33,3	5,9	9,0
<u>Total</u>	<u>322</u>	<u>100,0</u>	<u>18 332</u>	<u>100,0</u>	<u>1 838 586</u>	<u>100,0</u>	<u>52,3</u>	<u>37,7</u>	<u>30,1</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

n.s.: no significativo.

Cuadro 16. Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, con promoción aprobada entre 1974 y 1983 y en el Censo Económico Nacional 1974, según tamaño medio de los establecimientos

(valores absolutos)

	Total establecimientos industriales			Establecimientos con más de diez personas ocupadas		
	Personal ocupado (1)	Establecimientos (2)	Tamaño medio (1)/(2)	Personal ocupado (3)	Establecimientos (4)	Tamaño medio (3)/(4)
Censo 1974	1 525 221	126 388	12,1	1 417 020	18 151	78,1
Proyectos con puesta en marcha total	18 332	322	56,9	18 241	310	58,8
Total agregado	1 533 553	126 710	12,1	1 435 261	18 461	77,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Económico Nacional 1974 (INDEC) y de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

equivale a apenas el 13,8% de la promocionada), las únicas en que los porcentajes de concreción se ubican siempre -cualquiera sea la variable que se considere- por debajo de los correspondientes al total de la industria y en las que, junto a la química, la inversión realizada no alcanza a representar el 25% de la inversión promocionada en cada uno de dichos sectores.

En el caso de la industria maderera, los escasos niveles de concreción (consecuencia directa de una gran cantidad de desistimientos, tácticos y explícitos) aparece como un resultado lógico teniendo en cuenta que la industria maderera ha sido la más afectada por el proceso de desindustrialización de la segunda mitad de la década de 1970: el PIB industrial de 1983 equivale a poco más de la mitad (56,9%) del generado en 1974.

Por su parte, en los casos de la industria de minerales no metálicos y en la rama química, tal fenómeno está asociado a la combinación de desistimientos y, fundamentalmente, demoras en los plazos de ejecución de una serie de proyectos grandes y medianos, originados tanto en el sobredimensionamiento resultante de la particular evolución de los mercados como en estrategias empresarias de carácter oligopólico, cuyas consecuencias son la postergación de la inversión y, con ello, de la concreción de los mismos.

En síntesis, las diferencias significativas en los porcentajes de concreción que suponen los PMT en cada uno de los distintos sectores industriales no hacen más que reflejar la influencia determinante del marco económico global en función de las características y modalidades de los proyectos respectivos.

3.2.2. Los proyectos concretados y su distribución espacial

Al igual que en la sección anterior, se intentará dar respuesta a dos interrogantes básicos: ¿cómo se distribuyen regionalmente los PMT, el empleo generado y la inversión ejecutada? y, ¿qué relación guardan, en cada una de las provincias, respecto de los niveles que surgirían del total de las presentaciones aprobadas? Asimismo, con el objetivo de apreciar parte importante de los efectos derivados de la promoción industrial, se evaluará el impacto ocupacional directo derivado de los PMT y su significación en cada una de las provincias.

El Cuadro 17 brinda la información necesaria para dar respuesta a los dos primeros interrogantes.

Un primer aspecto a resaltar es el que se vincula con la distribución espacial de la inversión ejecutada, y más específicamente, con su pronunciada concentración en un núcleo reducido de provincias. Así, sólo tres provincias (Misiones, Santa Fe y Buenos Aires) alcanzan a explicar casi la mitad (47,2%) del total de la inversión concretada; nivel que supera levemente al que les corresponde a esas mismas tres provincias -también las de mayor significación- en la inversión promocionada a lo largo del último decenio (45,3%). Por otro lado, de incorporarse las inversiones concretadas en Catamarca y en Córdoba, se verifica que casi las dos terceras partes de la formación de capital que suponen los PMT (63,6%), se canaliza hacia apenas cinco provincias, con la particularidad adicional de incluir a los tres estados de mayor desarrollo relativo, el centro polarizador histórico del proceso de industrialización (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).

Como contrapartida de lo anterior, poco más de la tercera parte de la inversión realizada se canaliza hacia los restantes 18 distritos; la mitad de los cuales tienen, individualmente considerados, una participación relativa inferior al 1,0%. En otras palabras, la inversión concretada en estos últimos a lo largo del decenio, no alcanza a los doce millones de dólares. Al igual que en lo que concierne a la orientación espacial de la inversión aprobada, la provincia de Misiones también aparece como la más importante por su gravitación en el total de la inversión realizada (17,4%), a favor de la concreción de uno de los dos grandes proyectos celulósico-papeleros que explica, por sí sólo, el 92,7% de la formación de capital derivada de la promoción industrial en la provincia.

Las áreas receptoras que, excluido el ejemplo de Misiones, adquieren una mayor significación en la inversión ejecutada son, precisamente, los centros hegemónicos de la centralización espacial de la producción industrial: la provincia de Santa Fe (que absorbe el 17,1% de la inversión concretada) y la de Buenos Aires (12,7%). O sea que, a pesar del objetivo descentralizador del sistema de promoción industrial, casi el 30% de la inversión que suponen los PMT se ha concentrado en las dos provincias de mayor nivel de industrialización; porcentaje que se eleva al 38,0% si se incluye a Córdoba, tercer centro industrial del país. Incluso de agruparse los PMT en estas tres provincias, se comprueba que, por un lado, el tamaño de planta y la intensidad de capital de los mismos es, en promedio, de 2 a 3,5 veces superior al de los PMT del resto de las áreas y que, por otro lado, el porcentaje de concreción de la inversión promocionada que suponen los primeros (36,8%) también es superior al que se verifica en el resto del país (27,1%).

En lo que respecta a esta última temática -el grado de concreción según provincias- el rasgo más importante a resaltar es, sin lugar a dudas, la marcada dispersión de los porcentajes de cada una de las provincias que, alcanzando sus valores extremos en Catamarca (95,6%) y Córdoba (90,7%), por un lado, y en Santa Cruz (0,5%), Salta (3,8%), Formosa (5,4%) y San Juan (5,7%) por otro, reconoce una amplia gama de situaciones y causalidades. En cuanto a la distribución provincial del empleo generado como consecuencia de los PMT cabe señalar que en sólo dos casos (Santa Fe y Chubut) se superan, al cabo de un decenio, los dos mil nuevos puestos de trabajo. Dichas provincias concentran, junto a Chaco, más de la tercera parte del total (34,7%), y en conjunto con otras tres áreas (Córdoba, Entre Ríos y San Luis), más de la mitad del personal ocupado por el total de los PMT (59,0%). Aún cuando con una menor concentración espacial que la de la inversión ejecutada, tanto en el plano global como más específicamente en lo relativo al área central (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), la distribución del empleo generado revela, igualmente, una marcada asimetría, y por otro lado una significativa gravitación de esta última área (26,0%), superior, incluso, a la que le correspondía en el empleo previsto (16,2%). A pesar de que los PMT en estas tres provincias revelan una mayor intensidad relativa de capital que la de los asentados en el resto del país, ello queda más que compensado por los muy superiores porcentajes de concreción que suponen los primeros. Mientras en este último caso la relación entre el empleo generado y el previsto se eleva al 60,8% , en el resto del país equivale a 33,3% .

Cuadro 17. Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 según provincias de radicación; relación con los proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Provincias	Proyectos con puesta en marcha total						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal ocupado		Inversión		Proyectos	Personal ocupado	Inversión
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	%	%	%
Buenos Aires	9	2,8	739	4,0	233 016	12,7	50,0	37,5	31,9
Catamarca	3	0,9	515	2,8	151 721	8,3	50,0	78,4	95,6
Cordoba	21	6,5	1 547	8,4	149 636	8,1	70,0	71,8	90,7
Corrientes	14	4,3	387	2,1	8 490	0,5	45,2	20,9	6,6
Chaco	17	5,3	1 865	10,2	99 276	5,4	70,8	79,6	76,1
Chubut	109	33,8	2 003	10,9	114 519	6,2	67,7	33,1	24,3
Chubut Dto.1239	(68)	(21,1)	(3)	n.s.	(14)	n.s.	(100,0)	(100,0)	(100,0)
Entre Ríos	20	6,2	1 488	8,1	64 258	3,5	40,0	33,6	42,2
Formosa	2	0,6	57	0,3	2 290	0,1	22,2	7,6	5,4
Jujuy	5	1,6	445	2,4	141 917	7,7	50,0	39,2	52,0
La Pampa	6	1,9	386	2,1	11 561	0,6	30,0	14,2	10,8
La Rioja	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mendoza	7	2,2	510	2,8	25 504	1,4	43,7	29,2	16,5
Misiones	10	3,1	830	4,5	319 941	17,4	50,0	36,5	31,0
Neuquén	13	4,0	657	3,6	44 800	2,4	48,1	37,5	26,3
Río Negro	15	4,7	487	2,7	19 113	1,0	57,7	42,6	10,3
Salta	7	2,2	800	4,4	9 193	0,5	35,0	39,6	3,8
San Juan	2	0,6	150	0,8	6 428	0,3	18,2	5,8	5,7
San Luis	8	2,5	1 426	7,8	65 308	3,6	28,6	34,7	32,3
Santa Cruz	3	0,9	76	0,4	1 482	0,1	33,3	8,5	0,5
Santa Cruz Dto.1239	(1)	(0,3)	-	-	-	-	(100,0)	(100,0)	(100,0)
Santa Fe	19	5,9	2 489	13,6	315 089	17,1	65,5	66,9	31,5
Santiago del Estero	6	1,9	268	1,5	5 428	0,3	25,0	19,6	14,5
Tucumán	23	7,2	1 151	6,3	45 854	2,6	59,0	51,0	18,8
Tierra del Fuego	3	0,9	57	0,3	3 752	0,2	42,9	9,3	7,5
Total	322	100,0	18 332	100,0	1 838 586	100,0	52,3	37,7	30,1
Dto. 1239/76	69		3		14		(100,0)	(100,0)	(100,0)
Total excluido Dto.1239	253		18 329		1 838 572		46,3	37,7	30,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

n.s.: no significativo.

Cuadro 18. Argentina: Personal ocupado por provincia en proyectos aprobados entre 1974 y 1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983 y en Censo Económico Nacional 1974, con relación superior al 10%

(valores absolutos y porcentajes)

Provincias	Personal ocupado Proyectos con puesta en marcha total (1)	Personal ocupado Censo Económico Nacional 1974 (2)	(1)/(2) %
San Luis	1 426	4 680	30,5
Catamarca	515	2 052	25,1
Neuquén	657	2 693	24,4
Chubut	2 003	10 328	19,4
Chaco	1 865	15 737	11,9
Tierra del Fuego	57	581	9,8
La Pampa	386	4 388	8,8
Entre Ríos	1 488	23 673	6,3
Salta	800	12 992	6,2
Río Negro	487	9 133	5,3
Santa Cruz	76	1 481	5,1
Misiones	830	16 273	5,1
Resto provincias	7 742	1 421 210	0,5
<u>Total</u>	<u>18 332</u>	<u>1 525 221</u>	<u>1,2</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y del Censo Económico Nacional 1974 (INDEC).

Una perspectiva adicional en la problemática de la distribución del empleo es la que surge de integrar, en este análisis descriptivo, la evaluación del impacto ocupacional que implican los PMT. El cuadro 18 muestra, en tal sentido, el crecimiento del personal ocupado en la industria como consecuencia de los PMT.

A diferencia del impacto previsto -de acuerdo con los proyectos aprobados- que suponía, para seis provincias, un incremento de la ocupación industrial superior al 50% , y en quince casos por encima del 10% , el efecto real derivado de los PMT se limita a un crecimiento superior al 10% en sólo cinco provincias y mayor al 5% en doce de los veintitres distritos políticos.

En tanto los mayores impactos ocupacionales se manifiestan en las provincias de menor desarrollo relativo, mantiene su vigencia, sólo que de manera mucho más acotada, la inferencia señalada en la sección 3.1.2. donde se consignaba que "la promoción industrial ha desempeñado un papel que, aunque reducido en su magnitud, cabría calificar como positivo en términos de la desconcentración ocupacional, a favor de una mayor generación de puestos de trabajo en las áreas más deprimidas". Solo cabría agregar que, dado los más bajos porcentajes de concreción en estas últimas regiones, los efectos reales resultan mucho menos significativos e intensos que los previstos.

3.2.3. Los proyectos concretados y el tamaño de los establecimientos

Como ya fuera señalado, los PMT revelan, en promedio, un menor tamaño relativo de planta que el conjunto de los proyectos promocionados; fenómeno que refleja que, a lo largo del decenio, se han concretado preferentemente aquellos proyectos en los que la dimensión de los establecimientos se ubica por debajo de los valores medios.

Estos antecedentes no resultan suficientes para poder apreciar las especificidades que caracterizan a los PMT desde el punto de vista del tamaño de las plantas, del tipo de industria efectivamente incorporada al espectro manufacturero del país, y mucho menos para identificar actitudes empresariales diferentes según sea la dimensión de las plantas que suponen los proyectos promocionados. Con tal fin, se ha considerado oportuno cotejar, por tamaño de los establecimientos, la cantidad de proyectos, el empleo y la inversión total de las presentaciones aprobadas y, por otro lado, los valores correspondientes al conjunto de los PMT. En otras palabras, a partir de su relación, se procura estimar el porcentaje de concreción según los distintos tamaños relativos, para cada una de las variables.

La información proporcionada en el Cuadro 19 permite constatar, como el aspecto más importante, la correlación existente entre el tamaño de planta y el grado de concreción respectivo. Dicho fenómeno se verifica en todos los casos, tanto en lo relativo a los proyectos, como al empleo y a la inversión. Así, siempre con las plantas de menos de diez ocupados revelando los niveles máximos, y en el polo opuesto, las de más de trescientos ocupados, los porcentajes de concreción encuentran sus valores extremos en 60,0% y 25,0% , en lo relativo a los proyectos; en 56,3% y 30,8% , en lo que concierne al personal ocupado y, en 78,0% y 26,1% , en lo que hace a la inversión realizada.

Cuadro 19. Argentina: Proyectos con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según tamaño de los establecimientos, relación con los proyectos aprobados, 1974-1983
(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

	Escala de ocupación					
	0-10	11-50	51-100	101-300	>300	Total
<u>Proyectos</u>						
Proyectos aprobados	20	259	130	115	24	548
Proyectos con PMT	12	141	58	37	6	254 a/
% PMT	(60,0)	(54,4)	(44,6)	(32,2)	(25,0)	(46,3)
<u>Personal ocupado</u>						
Proyectos aprobados	158	7 352	9 477	19 630	11 976	48 593
Proyectos con PMT	89	3 952	4 310	6 295	3 686	18 332
% PMT	(56,3)	(53,8)	(45,5)	(32,1)	(30,8)	(37,7)
<u>Inversión autorizada</u>						
Proyectos aprobados	41 932	548 140	548 280	2 531 286	2 437 146	6 106 784
Proyectos con PMT	32 706	266 722	230 450	673 360	635 348	1 838 586
% PMT	(78,0)	(48,7)	(42,0)	(26,6)	(26,1)	(30,1)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ Incluye un proyecto acogido al Dto. 1239/76 que, por ser ampliación, presupone una inversión adicional y una mayor dotación de personal ocupado.

Nota: PMT: Proyectos con puesta en marcha total.

Indudablemente, tales resultados ponen en evidencia que el desaliento de los inversores promocionados, derivado de la propia evolución de la economía en general y del sector industrial en particular, reconoce diferencias significativas de acuerdo con el tamaño de las plantas a construir, el nivel de requerimientos (de mano de obra o de capital) y el compromiso que traigan aparejadas. En la generalidad de los casos, y aún a pesar de la incidencia determinante de la relación capital/trabajo, plantas grandes por la mano de obra demandada suponen también mayores requerimientos de capital que aquellas de escasa dotación de personal. Esta asociación se ve corroborada, en un plano agregado de análisis, por el hecho de que la inversión media por proyecto promocionado tiende

a incrementarse en relación directa con el pasaje, de menor a mayor, en los estratos de tamaño (definidos por el personal ocupado), tal como se constata en el Cuadro 20.

Cuadro 20. Argentina: Inversión media por planta según tamaño de establecimiento en proyectos con promoción aprobada, 1974-1983
(miles de dólares)

Escala personal ocupado	Inversión media por planta
Menos de 10 ocupados	2 096,6
Entre 11 y 50 ocupados	2 116,4
Entre 51 y 100 ocupados	4 217,5
Entre 101 y 300 ocupados	22 011,2
Más de 300 ocupados	101 547,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

En síntesis, el hecho de que el grado de concreción de los proyectos promocionados esté vinculado estrechamente con el tamaño de los establecimientos medido por la respectiva dotación de personal, implica a la vez su asociación con la cuantía de los capitales comprometidos. En un contexto recesivo, donde la incertidumbre aparece como un fenómeno generalizado, resulta comprensible que el empresariado promocionado se haya volcado preferentemente hacia aquellos proyectos que, por sus requerimientos de mano de obra y de inversión, suponen menores riesgos relativos e inferiores exigencias para la recuperación del capital invertido.

ANEXOS CAPITULO III

Cuadro 21. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
puesta en marcha vencida el 31 de diciembre 1983, según
divisiones industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
31	-	8	2	5	1	1	4	9	1	-	31
32	-	8	5	12	2	9	6	17	1	4	64
33	-	1	5	6	-	4	1	1	1	-	19
34	-	4	1	1	1	-	-	-	1	-	8
35	-	2	2	7	1	4	3	3	-	-	22
36	-	4	2	9	1	3	4	4	-	-	27
37	-	-	-	-	1	1	2	2	-	-	6
38	-	3	3	9	3	7	2	7	-	1	35
39	-	-	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Total	-	30	21	51	11	29	22	43	4	5	216

Cuadro 22. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
clasificados como "otros" al 31 de diciembre 1983, según
divisiones industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
31	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	4
32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	4
39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	1	2	-	3	1	2	-	-	9

Cuadro 23. Argentina: Proyectos con promoción aprobada
bajo régimen Decreto 1239/76, según divisiones
industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1977	1978	1979	1980	1981	Total
31	-	3	1	-	1	5
32	21	9	9	1	-	40
33	1	1	-	-	-	2
34	-	-	-	-	-	-
35	1	-	-	-	1	2
36	1	-	1	1	1	4
37	-	1	1	-	-	2
38	4	3	3	-	2	12
39	1	-	-	-	-	1
Total	29	17	15	2	5	68

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

- a/ 31: Asientos, bandas y tabaco.
32: Textiles, confecciones y cuero.
33: Madera y muebles.
34: Papel, imprenta y publicaciones.
35: Productos químicos.
36: Minerales no metálicos.
37: Industrias metálicas básicas.
38: Productos metálicos, maquinaria y equipos.
39: Otras manufacturas.

Cuadro 24. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según
divisiones industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
31	1	2	7	13	1	5	5	10	-	5	49
32	-	7	5	14	8	6	7	7	-	3	57
33	1	2	2	4	1	1	3	3	1	1	19
34	-	-	1	3	-	1	-	2	-	-	7
35	1	6	5	10	7	4	4	6	1	1	45
36	-	2	2	4	3	5	3	5	-	1	25
37	-	3	2	4	-	-	2	-	-	-	11
38	1	5	1	11	1	6	5	9	-	1	40
39	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	4	27	26	63	21	28	29	42	2	12	254

Cuadro 25. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
y con puesta en marcha parcial el 31 de diciembre 1983, según
divisiones industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
31	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2
32	-	1	-	1	-	1	1	4	-	-	8
33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2
39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	2	-	1	-	1	3	4	-	2	13

Cuadro 26. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
y en ejecución el 31 de diciembre 1983, según divisiones
industriales, por año de aprobación
(valores absolutos)

División a/	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
31	-	-	-	-	-	-	-	2	-	6	8
32	-	-	-	1	-	3	1	7	-	3	15
33	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	4
34	-	-	1	-	-	-	-	1	-	1	3
35	-	-	-	1	1	4	-	3	-	2	11
36	-	-	-	-	-	1	-	3	-	3	7
37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
38	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5
39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	1	2	1	8	1	17	-	26	56

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

- a/ 31: Alimentos, bebidas y tabaco.
32: Textiles, confecciones y cuero.
33: Madera y muebles.
34: Papel, imprenta y publicaciones.
35: Productos químicos.
36: Minerales no metálicos.
37: Industrias metálicas básicas.
38: Productos metálicos, maquinaria y equipos.
39: Otras manufacturas.

Cuadro 27. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
por provincia, según situación el 31 de diciembre 1983
(valores absolutos y porcentajes)

Provincias	Total aprobados		Puesta en marcha total		Puesta en marcha parcial		En ejecución		puesta en marcha vencida		Otros	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Buenos Aires	18	100,0	9	50,0	-	-	4	22,2	5	27,8	-	-
Catamarca	6	100,0	3	50,0	-	-	1	16,7	2	33,3	-	-
Córdoba	30	100,0	21	70,0	-	-	-	-	9	30,0	-	-
Corrientes	31	100,0	14	45,2	2	6,5	1	3,1	14	45,2	-	-
Chaco	24	100,0	17	70,8	-	-	2	8,3	4	16,7	1	4,2
Chubut	93	100,0	41	44,1	7	7,5	9	9,7	36	38,7	-	-
Chubut Dto. 1239/76	68	100,0	68	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre Ríos	50	100,0	20	40,0	-	-	4	8,0	26	52,0	-	-
Formosa	9	100,0	2	22,2	1	11,1	-	-	6	66,7	-	-
Jujuy	10	100,0	5	50,0	-	-	1	10,0	4	40,0	-	-
La Pampa	20	100,0	6	30,0	2	10,0	2	10,0	10	50,0	-	-
La Rioja	1	100,0	-	-	-	-	-	-	1	100,0	-	-
Mendoza	16	100,0	7	43,7	-	-	1	6,3	8	50,0	-	-
Misiones	20	100,0	10	50,0	-	-	3	15,0	7	35,0	-	-
Neuquén	27	100,0	13	48,1	-	-	6	22,3	8	29,6	-	-
Río Negro	26	100,0	15	57,7	-	-	4	15,4	7	26,9	-	-
Salta	20	100,0	7	35,0	-	-	4	20,0	9	45,0	-	-
San Juan	11	100,0	2	18,2	-	-	-	-	7	63,6	2	18,2
San Luis	28	100,0	8	28,6	-	-	4	14,3	16	57,1	-	-
Santa Cruz	8	100,0	2	25,0	-	-	3	37,5	3	37,5	-	-
Santa Cruz Dto. 1239/76	1	100,0	1	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fe	29	100,0	19	65,5	-	-	5	17,2	4	13,8	1	3,5
Santiago del Estero	24	100,0	6	25,0	1	4,2	1	4,2	16	66,6	-	-
Tucumán	39	100,0	23	59,0	-	-	1	2,6	10	25,6	5	12,8
Tierra del Fuego	7	100,0	3	42,9	-	-	-	-	4	57,1	-	-
Total	616	100,0	322	52,3	13	2,1	56	9,1	216	35,1	9	1,4
Dto. 1239/76	(69)	(100,0)	(69)	(100,0)	-	-	-	-	-	-	-	-
Resto	(547)	(100,0)	(253)	(46,3)	(13)	(2,4)	(56)	(10,2)	(216)	(39,5)	(9)	(1,6)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial

Cuadro 28. Argentina: Inversión autorizada de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, por provincia según situación el 31 de diciembre 1983
(miles de dólares y porcentajes)

Provincias	Total aprobados		Puesta en marcha total		Puesta en marcha parcial		En ejecución		Puesta en marcha vencida		Otras	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Buenos Aires	730 211	100,0	233 016	31,9	-	-	408 498	56,0	88 697	12,1	-	-
Catamarca	158 680	100,0	151 721	95,6	-	-	3 532	2,2	3 427	2,2	-	-
Córdoba	164 901	100,0	149 636	90,7	-	-	-	-	15 265	9,3	-	-
Corrientes	129 267	100,0	8 490	6,6	64 757	50,1	13 393	10,4	42 627	32,9	-	-
Chaco	130 399	100,0	99 276	76,1	-	-	11 923	9,1	18 482	14,2	718	0,6
Chubut	471 620	100,0	114 515	24,3	157 835	33,5	48 993	10,4	150 277	31,8	-	-
Chubut Dto. 1239/76	14	100,0	14	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre Ríos	152 125	100,0	64 258	42,2	-	-	19 247	12,7	68 620	45,1	-	-
Formosa	42 192	100,0	2 290	5,4	15 275	36,2	-	-	24 627	58,4	-	-
Jujuy	272 919	100,0	141 917	52,0	-	-	115 712	42,4	15 290	5,6	-	-
La Pampa	107 311	100,0	11 561	10,8	6 807	6,3	34 929	32,6	54 014	50,3	-	-
La Rioja	281	100,0	-	-	-	-	-	-	281	100,0	-	-
Mendoza	154 279	100,0	25 504	16,5	-	-	4 985	3,2	123 880	80,3	-	-
Misiones	1 031 231	100,0	319 941	31,0	-	-	596 625	57,9	114 665	11,1	-	-
Neuquén	170 075	100,0	44 800	26,3	-	-	50 897	29,9	74 378	43,8	-	-
Río Negro	185 683	100,0	19 113	10,2	-	-	148 086	79,8	18 484	10,0	-	-
Salta	243 616	100,0	9 193	3,8	-	-	221 640	91,0	12 783	5,2	-	-
San Juan	112 410	100,0	6 428	5,7	-	-	-	-	105 276	93,7	716	0,6
San Luis	202 336	100,0	65 308	32,3	-	-	97 531	48,2	39 497	19,5	-	-
Santa Cruz	314 074	100,0	1 482	0,5	-	-	281 131	89,5	31 461	10,0	-	-
Santa Cruz Dto. 1239/76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fe	1 011 163	100,0	315 089	31,2	-	-	634 894	62,8	38 849	3,8	12 331	1,2
Santiago del Estero	37 308	100,0	5 428	14,6	726	1,9	7 910	21,2	23 244	62,3	-	-
Tucumán	244 515	100,0	45 854	18,7	-	-	1 847	0,8	181 312	74,2	15 502	6,3
Tierra del Fuego	50 174	100,0	3 752	7,5	-	-	-	-	46 422	92,5	-	-
Total	6 106 784	100,0	1 838 586	30,1	245 400	4,0	2 701 683	44,2	1 291 858	21,2	29 257	0,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Cuadro 29. Argentina: Personal ocupado de los proyectos con
promoción aprobada 1974-1983, por provincias, según
situación el 31 de diciembre 1983
(valores absolutos y porcentajes)

Provincias	Total aprobados		Puesta en marcha total		Puesta en marcha parcial		En ejecución		Puesta en marcha vencida		Otros	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Buenos Aires	1 972	100,0	739	37,5	-	-	842	42,7	391	19,8	-	-
Catamarca	657	100,0	515	78,4	-	-	60	9,1	82	12,5	-	-
Córdoba	2 154	100,0	1 547	71,8	-	-	-	-	607	28,2	-	-
Corrientes	1 856	100,0	387	20,9	606	32,7	164	8,7	699	37,7	-	-
Chaco	2 342	100,0	1 865	79,6	-	-	103	4,4	322	13,7	52	2,3
Chubut	6 046	100,0	2 000	33,1	681	11,3	686	11,3	2 680	44,3	-	-
Chubut Dto. 1239/76	3	100,0	3	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre Ríos	4 428	100,0	1 488	33,6	-	-	278	6,3	2 662	60,1	-	-
Formosa	746	100,0	57	7,6	290	38,9	-	-	399	53,5	-	-
Jujuy	1 134	100,0	445	39,3	-	-	260	22,9	429	37,8	-	-
La Pampa	2 713	100,0	386	14,2	401	14,8	686	25,3	1 240	45,7	-	-
La Rioja	41	100,0	-	-	-	-	-	-	41	100,0	-	-
Mendoza	1 745	100,0	510	29,2	-	-	164	9,4	1 071	61,4	-	-
Misiones	2 277	100,0	830	36,4	-	-	760	33,4	687	30,2	-	-
Neuquén	1 751	100,0	657	37,5	-	-	460	26,3	634	36,2	-	-
Río Negro	1 144	100,0	487	42,6	-	-	308	26,9	349	30,5	-	-
Salta	2 018	100,0	800	39,6	-	-	780	38,7	438	21,7	-	-
San Juan	2 597	100,0	150	5,8	-	-	-	-	2 335	89,9	112	4,3
San Luis	4 113	100,0	1 426	34,7	-	-	1 381	33,6	1 306	31,7	-	-
Santa Cruz	889	100,0	76	8,5	-	-	375	42,2	438	49,3	-	-
Santa Cruz Dto. 1239/76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fe	3 724	100,0	2 489	66,8	-	-	696	18,7	415	11,2	124	3,3
Santiago del Estero	1 370	100,0	268	19,6	41	3,0	59	4,3	1 002	73,1	-	-
Tucumán	2 258	100,0	1 151	51,0	-	-	61	2,7	894	39,6	152	6,7
Tierra del Fuego	615	100,0	57	9,3	-	-	-	-	558	90,7	-	-
<u>Total</u>	<u>48 593</u>	<u>100,0</u>	<u>18 332</u>	<u>37,7</u>	<u>2 019</u>	<u>4,2</u>	<u>8 123</u>	<u>16,7</u>	<u>19 679</u>	<u>40,5</u>	<u>440</u>	<u>0,9</u>

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial

IV. LA PROMOCION INDUSTRIAL Y LA CONCENTRACION DE LOS MERCADOS

Este capítulo incorpora una forma distinta de encarar el análisis de los resultados de la promoción industrial, procurando superar la visión meramente clasificatoria que emana de la simple diferenciación sectorial de la industria manufacturera, al recomponerla de acuerdo a las distintas tipologías de mercados que cabe reconocer en el interior del sector industrial. Ello implica, de hecho, la jerarquización de la estructura de los mercados por sobre el tipo de actividad industrial de que se trate.

Como ya fuera mencionado en el Capítulo I, para abordar dicha temática debe desagregarse, previamente, la información que la SEDI proporciona a 4 dígitos de la CIIU Rev. 2 (grupo industrial) al nivel de 5 dígitos (subgrupo industrial), de forma tal que, a partir de esa clasificación, puedan ser reagrupados en función de la estructura de los mercados respectivos. Para ello, se considerará el grado de concentración de la producción, verificado, en cada uno de los subgrupos, en el CEN 1974 y su consiguiente integración a algunos de los siguientes estratos de concentración (*)

- . Ramas altamente concentradas con pocos establecimientos (RAC -P-): aquellas en las que las ocho plantas más grandes, sobre la base del personal que ocupan, generan el 50% o más de la producción de la rama que, por otro lado, está integrada por un máximo de cuarenta establecimientos.
- . Ramas altamente concentradas con muchos establecimientos (RAC -M-): idéntica situación, pero en ramas en las que la oferta proviene de más de cuarenta establecimientos.
- . Ramas medianamente concentradas (RMC): aquellas en las que los ocho establecimientos más grandes explican entre el 25% y el 50% de la producción total de la rama

(*) Para una consideración más extensa sobre las cuestiones metodológicas y técnicas que suponen tales definiciones, ver: Khavisse, M. y Azpiazu, D.: La concentración en la industria argentina en 1974, CET/IPAL, D/72/e, Buenos Aires, Noviembre de 1983.

- Ramas escasamente concentradas (REC): donde las ocho plantas más grandes no alcanzan a generar el 25% de la producción total de la rama.
- Ramas "Resto": aquellas que, por su escasa significación en la estructura sectorial (su participación en la producción industrial es, en todos los casos, inferior al 0,15%) y la consiguiente irrelevancia de sus mercados, son tratadas en su conjunto, sin integrárlas a ninguno de los estratos de concentración.

La conformación estructural resultante del análisis censal, constituye así el marco de referencia del presente análisis, que, en síntesis, procura responder a una cuestión básica: qué tipo de mercado predomina en los sectores de destino de la inversión promocionada -y concretada- entre 1974 y 1983. En otras palabras, se intenta comprobar si como producto de la política promocional, han tendido a verse favorecidas las industrias más competitivas o aquellas en las que predominan formas más o menos oligopólicas de mercado.

Obviamente, dicho análisis no da respuesta a otro de los interrogantes que cabría plantearse sobre tal problemática: si la política promocional aplicada durante el decenio alentó la competencia dentro de cada sector de destino o, por el contrario, tendió a profundizar el nivel de oligopolización de los distintos mercados industriales. Sobre esta última temática, sólo podrían extraerse algunas inferencias de orden muy general, dado que la información disponible resulta insuficiente para cuantificar en qué medida se verían afectados los índices de concentración de las distintas ramas como consecuencia de la concreción de los proyectos promocionados.

Al igual que en el Capítulo anterior, el análisis reconoce dos distintos niveles: el primero, relativo a los proyectos aprobados durante el decenio, y el segundo, vinculado al grado de concreción de los mismos, y más específicamente, a aquellos que fueron concretados antes de diciembre de 1983. En ambos casos, a partir de las mismas variables (proyectos, ocupación, inversión, nivel de concreción), se intentará verificar el grado de asociación existente entre la conformación de los mercados de destino de la inversión promocionada, y el tamaño de las unidades productivas, la intensidad de capital de las mismas, y la naturaleza de los bienes a producir.

En síntesis, se procura comprobar si las heterogeneidades estructurales que caracterizan, de acuerdo al CEN 1974, a la industria manufacturera argentina, se manifiestan, también en el conjunto de los proyectos promocionados/concretados que, como derivación de la promoción industrial se incorporarían -o incorporaron- al sector en el país. La identificación de las formas específicas en que se manifiestan -según sea el caso- tales heterogeneidades, contribuirá a una mejor y más profunda caracterización de los resultados obtenidos por la promoción industrial en el último decenio.

4.1. Las presentaciones aprobadas y la concentración de los mercados

La distribución de las presentaciones aprobadas, del empleo y la inversión que las mismas suponen, según las formas de mercado que predominan en cada uno de los sectores de destino, es consignada en el Cuadro 30.

Cuadro 30. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, ocupación e inversión autorizada, según estratos de concentración técnica y económica a/
(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración b/	Proyectos		Concentración Técnica				Concentración Económica			
	Cantidad	%	Personal ocupado	Inversión autorizada	Personal ocupado	Inversión autorizada	Proyectos	Personal ocupado	Inversión autorizada	
			Cantidad	%	Monto	%	Cantidad	%	Cantidad	%
RAC (P)	8	1,5	1 418	2,9	870 418	14,2	15	2,7	2 035	4,2
RAC (M)	97	17,7	13 023	26,8	2 581 169	42,3	201	36,7	20 400	42,0
RAC	105	19,2	14 441	29,7	3 451 587	56,5	216	39,4	22 435	46,2
RMC	257	46,9	20 953	43,1	2 040 361	33,4	235	42,9	17 260	35,5
REC	159	29,0	10 765	22,2	500 237	8,2	70	12,8	6 464	13,3
Subtotal	521	95,1	46 159	95,0	5 992 185	98,1	521	95,1	46 159	95,0
Resto	27	4,9	2 434	5,0	114 599	1,9	27	4,9	2 434	5,0
Total	548	100,0	48 593	100,0	6 106 784	100,0	548	100,0	48 593	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ Según grado de concentración resultante del Censo Económico Nacional 1974. Ver Khavisse, M. y Azpiazu, D., La concentración en la industria argentina en 1974, CET/ IPAL, D/72/e, Buenos Aires, Noviembre 1983.

b/ RAC (P): Ramas altamente concentradas con pocos/as establecimientos (concentración técnica)/empresas (concentración económica): aquellas en las que los ocho mayores establecimientos (técnica) o empresas (económica) generan más del 50% de la producción de la rama y, a la vez, la oferta sectorial está integrada por cuarenta (40) o menos establecimientos o empresas, según sea el caso.

RAC (M): Ramas altamente concentradas con muchos establecimientos (concentración técnica) o muchas empresas (concentración económica): aquellas en que la oferta sectorial es producida por más de cuarenta (40) establecimientos o empresas y las/los ocho mayores explican más del 50% de la producción.

RMC: Ramas medianamente concentradas: aquellas en las que los ocho mayores establecimientos o empresas, según sea el caso, explican entre el 25% y el 50% de la producción de la rama.

REC: Ramas escasamente concentradas: aquellas en las que los ocho mayores establecimientos o empresas explican menos del 25% de la producción de la rama.

Resto: Aquellas ramas cuyo valor de producción, individualmente consideradas, no alcanza a ser equivalente al 0,15% de la producción industrial total. Incluye actividades artesanales o en general, industrias de desarrollo casi nulo en el ámbito local e irrelevantes en el aspecto manufacturero del país.

Tal distribución, según la concentración técnica de la producción de las distintas ramas industriales, permite comprobar que los proyectos promocionados que se orientan hacia los mercados más concentrados -algo menos del 20% del total- contribuyen con poco menos de la tercera parte de la generación total de empleos, y alcanzan a explicar más de la mitad de la inversión promocionada durante el decenio. Por su parte, de considerarse la distribución de acuerdo con la concentración económica (*) de las ramas de destino, se constata que más de las tres cuartas partes de la formación de capital se concretaría en los sectores altamente concentrados donde, a la vez, se generaría casi la mitad de los nuevos puestos de trabajo en la industria (46,2%).

Esta marcada preminencia de los mercados concentrados tiene su contrapartida en la gravitación decreciente de los restantes estratos, cualquiera sea la variable que se considere y el tipo de concentración al que se refiera, en función del grado de competitividad que reflejen. Así, hacia las ramas competitividad 'técnica' del espectro industrial del país -CEN 1974- sólo se canalizaría el 8,2% de la inversión promocionada; o de considerarse las de mayor competitividad 'económica', apenas el 5,0% de la formación de capital que surgiría de las presentaciones aprobadas.

Otro fenómeno que puede inferirse de la conformación proporcionada por el Cuadro 30 es la relación positiva existente entre el grado de concentración de las ramas hacia las que se destinaría la inversión promocionada y las características y modalidades de los respectivos proyectos, tanto en lo que se refiere al tamaño de planta que suponen (medido por el personal que ocupan o por la inversión que requieren) como a la intensidad de uso de capital. La contrastación del peso relativo de los distintos estratos en cada una de las variables, permite constatar las características diferenciales de los proyectos. Así, en los sectores oligopólicos, las plantas a instalarse son, en general, de mayor tamaño relativo, con tecnologías más modernas en las que las economías de escala asumen un papel fundamental. En oposición, las técnicas que se utilizan en los sectores 'competitivos' son menos intensivas en capital y requieren una dotación de mano de obra y una inversión media inferior a las de aquellas, e incluso, a las predominantes en las formas intermedias de mercado.

En suma, la significación que asumen los mercados más concentrados se ve reflejada en el papel que desempeñan los sectores destinatarios de la inversión promocionada, y a la vez, en las características distintivas de los proyectos involucrados.

Tales resultados inducirían a pensar que, a pesar de las barreras y condicionantes que suponen, los mercados oligopólicos aparecen como los principales polos de atracción de los inversores que solicitaron -y obtuvieron- los beneficios promocionales; por lo menos de aquellos que, por la magnitud de la inversión prevista y la 'calidad' estructural de los proyectos involucrados, ejercen una influencia determinante sobre los resultados agregados. Esto último remite a una temática particularmente relevante: el papel hegemónico de un reducido número de grandes proyectos, o lo que es lo mismo, la

(*) Idéntica definición de los estratos de concentración, sólo que a partir de la participación que registran las ocho mayores empresas.

presencia de una escasa cantidad de empresas como beneficiarias fundamentales de la política de promoción industrial.

Con el objetivo de corroborar empíricamente esta última afirmación, y por otro lado, aportar elementos que permitan explicar esa polarización de las inversiones promocionadas hacia los mercados más concentrados, se ha considerado pertinente identificar y analizar un subconjunto representativo de los más grandes proyectos que han sido aprobados en el último decenio. Para ello, a partir de su ordenamiento según la magnitud de la inversión promocionada, se han seleccionado los cuarenta (40) mayores proyectos, y previa desagregación en cuatro subgrupos en función de aquel ordenamiento, se procedió a distribuirlos según el grado de concentración de la producción en los respectivos sectores de destino. Tales resultados son consignados en el Cuadro 31.

La primera reflexión que surge de la información proporcionada por ese cuadro, hace a la verificación del papel hegemónico de unos pocos proyectos. En tal sentido bastaría con señalar que los diez mayores concentran más del 40% de la inversión promocionada, y que los cuarenta proyectos más importantes explican, en conjunto, casi las tres cuartas partes (71,5%) de dicho total. Esta presencia dominante de un reducido grupo de proyectos -algunos, incluso, de una misma empresa- es, sin lugar a dudas, uno de los rasgos más sobresalientes de la promoción industrial a lo largo de la última década.

Otro aspecto que cabe remarcar sobre este subconjunto de proyectos líderes, es su clara orientación -muy especialmente los de mayor envergadura- hacia los mercados oligopólicos. Más del 70% de la formación de capital -promocionada- que suponen esos cuarenta proyectos, tiene como sector de destino a ramas altamente concentradas. En el extremo opuesto, sólo tres proyectos que en conjunto apenas alcanzan el 3,8% de dicha inversión, se canalizan hacia industrias 'competitivas' y hacia una de las ramas "resto", de escasa significación en el espectro industrial. Este fenómeno tiende a acrecentar su significación a medida que se focaliza la atención en los proyectos que requieren una mayor dotación de capital. Así en el tramo de los diez principales proyectos aprobados -cabe reiterar que concentran el 41,7% del total de la inversión promocionada- nueve corresponden a mercados oligopólicos, y el restante, a una rama medianamente concentrada en lo técnico y altamente concentrada en lo económico. Incluso, a medida que se pasa a los tramos inferiores, la gravitación de las ramas altamente concentradas tiende a decrecer sistemáticamente -aún cuando con un mínimo de tres proyectos, siempre se mantiene por encima del 35% de la inversión acumulada de cada uno de los tramos- al tiempo que se incrementa el peso relativo de las formas intermedias de mercado, e incluso se incorporan proyectos que tienen por destino mercados 'competitivos' y las ramas "resto".

La forma que adopta la configuración estructural de estos proyectos hegemónicos explica -a favor de su elevada significación en el total- la polarización observable en el plano agregado, donde los mercados oligopólicos (las RAC) tienden a concentrar la mayor parte de la inversión promocionada en detrimento de la participación que les corresponde a las formas de mercado de mayor competitividad relativa.

Cuadro 31. Argentina: Distribución de los cuarenta mayores proyectos con promoción aprobada 1974-1983 a/, según estratos de concentración técnica

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	1 a 10			11 a 20			21 a 30			31 a 40			Total cuarenta proyectos		
	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%
RAC	9	2 395 137	94,0	4	378 122	39,5	4	206 689	38,1	3	113 803	35,0	20	3 093 751	70,8
RMC	1	150 924	6,0	5	473 632	49,5	6	335 110	61,9	5	150 235	46,3	17	1 109 901	25,4
REC	-	-	-	1	104 844	11,0	-	-	-	1	27 594	8,5	2	112 440	3,0
Resto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	33 188	10,2	1	33 188	0,8
Total	10	2 516 061	100,0	10	956 598	100,0	10	541 799	100,0	10	324 822	100,0	40	4 369 280	100,0
% sobre total promocionado	1,8	41,7		1,8	15,7		1,8	8,9		1,8	5,3		7,3	71,5	

a/ De acuerdo al monto de inversión autorizada.

Cuadro 32. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 excluidos los cuarenta mayores, según estratos de concentración técnica

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	Cantidad	Proyectos		Inversión autorizada		% sobre total estrato
			%	Monto	%	
RAC	85		16,7	357 836	20,6	10,4
RMC	240		47,3	930 460	53,6	45,6
REC	157		30,9	367 197	21,2	73,5
Resto	26		5,1	81 411	4,6	71,0
Total	508		100,0	1 737 504	100,0	28,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas.
RMC: Ramas medianamente concentradas.
REC: Ramas escasamente concentradas.

De excluirse esos cuarenta proyectos, o sea concentrando la atención en el restante 28,5% de la inversión, atomizada en 508 presentaciones aprobadas, se verifica que la cantidad de proyectos y la inversión promocionada que se orienta hacia los mercados oligopólicos se ubica por debajo de la que se canaliza hacia los estratos mediana y escasamente concentrados (ver Cuadro 32).

El hecho de que la distribución resultante difiera sustancialmente de la que corresponde al plano global no hace más que reflejar la incidencia determinante de los cuarenta mayores proyectos, y esencialmente, de los veinte que se orientan hacia los mercados más concentrados (representan más del 50% del total de la inversión aprobada prácticamente, el 90% de la que se canaliza hacia los sectores oligopolizados).

La pronunciada centralización de la promoción industrial en un reducido grupo de grandes proyectos que responden por una proporción sustancial de la inversión aprobada y que se vuelcan, mayoritariamente, hacia los mercados más concentrados, merece una serie de consideraciones adicionales y de precisiones analíticas destinadas a aportar elementos de juicio para una evaluación más precisa de la acción gubernamental en la aplicación de la política promocional.

En principio, la ampliación de la capacidad productiva en los mercados oligopólicos podría estar asociada, desde el punto de vista de la oferta sectorial, a:

- . La incorporación de nuevas empresas capaces de sortear las tradicionales 'barreras a la entrada' que suponen tales mercados.
- . La incorporación de grandes firmas o grupos económicos que decidieran, en el marco de una estrategia de diversificación productiva, operar en estos -para ellos- nuevos mercados.
- . La expansión de alguna/s de las empresas del propio sector.

En los dos primeros casos cabría referirse a una recreación, bajo nuevas formas, de la competencia oligopólica predominante en los respectivos mercados industriales. El último ejemplo supone, simplemente, una profundización en el grado de oligopolización de los mercados involucrados.

A partir de este marco de referencia, los casos en que se ha hecho pública la identificación de las empresas patrocinantes de las principales presentaciones aprobadas durante el decenio, permiten plantear que, en su mayor parte, la dinámica efectiva responde a la última de las alternativas contempladas. En otras palabras, la casi totalidad de los grandes proyectos promocionados, tanto los que se orientan hacia los mercados concentrados como también los que lo hacen hacia los medianamente concentrados, ha sido formulada por las firmas que ya ejercían un poder dominante en los mercados respectivos.

Esto último podría calificarse como una de las principales conclusiones del análisis de las modalidades que adoptó la aplicación de la política de promoción industrial. En tal sentido, de acuerdo con los resultados obtenidos, quedarían desvirtuados muchos de los argumentos que sustentan a los regímenes de promoción industrial, y por otro lado, alguno de los principales objetivos explicitados en la propia legislación promocional (*).

(*) A simple título informativo bastaría señalar: "Apoyar la expansión y el

Otorgar beneficios promocionales a empresas hegemónicas en mercados oligopólicos, afianzando y consolidando así su liderazgo, con la consecuencia adicional de promover proyectos que -en muchos casos- se hubieran ejecutado aún sin tales incentivos, importa aplicar criterios de acción gubernamental que poco aportan a una sana política de promoción industrial.

4.1.1. Las presentaciones aprobadas, los estratos de concentración y el tamaño de los establecimientos

Las consideraciones realizadas a partir de la identificación y diferenciación de las cuarenta presentaciones aprobadas que requieren una mayor dotación de capital, brindan una imagen sobre algunas de las características que, en cuanto al tamaño de planta, presentan los proyectos promocionados durante el decenio.

Otra perspectiva de análisis sobre la misma temática surge de considerar, como indicador de la dimensión de los establecimientos, sus respectivos requerimientos de mano de obra. Ello implica repetir el análisis desarrollado en la sección 3.1.3., sólo que, en este caso, el universo de proyectos promocionados se desagregaría en función de las formas de mercado que predominan en cada una de las ramas de destino.

En consecuencia, las reflexiones sobre los resultados generales, sobre las formas en que se distribuye el total de los proyectos, y el empleo y la inversión que los mismos suponen, en cada uno de los cinco tamaños representativos serían, obviamente, las consignadas en el capítulo anterior. Aquí solo interesará rescatar las relaciones que puedan existir entre el tamaño de los establecimientos y el grado de concentración de los mercados a los que los mismos pasarían a incorporarse como nuevos oferentes. Esto último sugiere la necesaria recurrencia a dos enfoques complementarios. Por un lado, el que centra su atención en el peso relativo de los distintos estratos de concentración de cada uno de los tamaños representativos de planta. El mismo revelaría hacia qué formas de mercado tienden a orientarse las unidades productivas promocionadas según sean las dimensiones relativas de las mismas (ver Cuadro 33). La otra óptica de análisis procura identificar el tipo de planta que predomina en cada una de las distintas formas de mercado, a partir de considerar la gravitación de los distintos tamaños de establecimientos en cada uno de los estratos de concentración (ver Cuadro 34).

En el primer caso se verifica la preminencia de las Ramas Altamente Concentradas (RAC) en lo que respecta a la inversión que se canaliza hacia las plantas más pequeñas (menos de diez ocupados), fundamentalmente del sector petroquímico y como era de esperar, en la que suponen los establecimientos mediano-grandes (101 a 300 ocupados) y, en especial, la de los de más de 300 ocupados, donde tal preponderancia se manifiesta -con intensidad decreciente- en lo relativo a la generación de empleos y a la cantidad de proyectos involucrados. Las causas que concurren a explicar este último fenómeno ya fueron señaladas en la sección 4.1.. Este fenómeno no hace más que reproducir una de las características estructurales que revela el análisis censal (1974).

El establecimiento de la mediana y pequeña industria" (ley Nº 20560); "...no facilitar el establecimiento de un poder monopolístico u oligopólico en los mercados de que se trate" (ley Nº 21608).

No acontece lo propio con el predominio de las RAC como destino de la mayor parte de la inversión promocionada para erigir plantas que, individualmente consideradas, no alcanzan a ocupar más de diez personas. Ello contituiría, en cierta media, un resultado sorprendente, ya que tales establecimientos tienden a orientarse, de preferencia, hacia los sectores y actividades más competitivos. Sin embargo, apenas tres proyectos (químicos y petroquímicos), altamente intensivos en capital, que tienen por destino mercados oligopólicos, formulados por empresas que ya operaban en las ramas respectivas, alcanzan a explicar casi el 60% de la formación de capital en pequeños establecimientos.

Fuera de los ejemplos señalados, en los que predominan las RAC, en todos los casos restantes, cualquiera sea el tamaño de planta y la variable que se considere, dicho papel es siempre ocupado por las ramas medianamente concentradas, muy especialmente por los tamaños mediano y pequeño-mediano (*).

Desde una perspectiva complementaria, considerando los tamaños de planta predominantes en las distintas formas de mercado, se puede constatar (ver Cuadro 34) que cualquiera sea el estrato de concentración, la mayor parte de las unidades productivas se ubican en el intervalo de las plantas pequeño-medianas (11 a 100 ocupados). No obstante, la mayor capacidad generadora de empleo y la mayor parte de la inversión promocionada se manifiestan, en todos los casos, en alguno de los dos tamaños de planta más grandes (**).

Ese predominio resulta particularmente notorio en lo que concierne a la formación de capital promocionado (81,3% se origina en plantas de más de 100 ocupados) reconociéndose a la vez, una clara asociación entre el peso relativo de dichas plantas y el grado de concentración de la producción en las ramas hacia las que se canaliza la inversión. Así, en las RAC los establecimientos de más de 100 ocupados alcanzan a representar el 93,9% del total de la inversión promocionada; porcentaje que decrece a 69,3% en las RMC; a 53,1% en las REC y a 43,7% en las ramas "resto".

En síntesis, la polarización de los grandes establecimientos hacia los mercados más concentrados, donde por su parte, adquieren un papel hegemónico, y por otro lado la orientación preferencial de las pequeñas y medianas plantas hacia las formas intermedias y/o más competitivas de mercados donde, a la vez, la significación de los grandes establecimientos es muy inferior de la que les corresponde en las ramas más concentradas de la industria, configuran los rasgos sobresalientes que caracterizan al conjunto de las presentaciones aprobadas desde el punto de vista de la vinculación entre el tamaño

(*). Incluso si se atiende al impacto ocupacional sobre la estructura industrial preexistente, se comprueba que los mayores efectos relativos son los que se generan en las RMC, no sólo si se considera el conjunto de los proyectos de cada uno de los estratos de concentración, sino también en la casi totalidad de los distintos tamaños de planta (ver Cuadro 49).

(**). En el caso de las REC, en las plantas que ocupan entre 101 y 300 personas, en lo relativo a empleo, y en las de más de 300 ocupados, en cuanto a la inversión promocionada; en las RMC, en ambos casos, en los establecimientos mediano-grandes (101 a 300 personas) y en las RAC en las plantas de más de 300 ocupados.

**Cuadro 33. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
ocupación e inversión autorizada, según estratos de
concentración y tamaño de los establecimientos**
(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

	Estratos de concentración			Escala de ocupación			Escala de ocupación			Escala de ocupación			Escala de ocupación			Proyectos Dto. 1239/71	
	Proyectos	Personal	Monto	Proyectos	Personal	Monto	Proyectos	Personal	Monto	Proyectos	Personal	Monto	Proyectos	Personal	Monto	Cantidad	%
RAC (P)	-	-	-	1	12	1 937	1	67	6 256	4	469	39 697	2	870	822 256	1	1,5
%	-	-	-	(0,4)	(0,2)	(0,4)	(0,8)	(0,7)	(1,2)	(3,5)	(2,4)	(1,6)	(8,3)	(7,2)	(33,7)		
KAC (M)	3	24	24 542	42	1 069	117 504	17	1 704	60 662	25	4 574	1 229 284	10	6 152	1 149 172	6	8,8
%	(15,0)	(15,2)	(58,5)	(16,2)	(14,5)	(21,4)	(13,0)	(12,7)	(11,1)	(21,7)	(23,3)	(48,5)	(41,7)	(51,4)	(47,2)		
RAC	3	24	24 542	43	1 081	119 441	18	1 271	67 190	29	5 043	1 268 936	12	7 022	1 971 426	7	10,2
%	(15,0)	(15,2)	(58,5)	(16,6)	(14,7)	(21,8)	(13,8)	(13,4)	(12,3)	(25,2)	(25,7)	(50,1)	(50,0)	(58,6)	(60,9)		
RMC	9	68	10 477	111	3 363	273 603	73	5 366	343 298	58	9 973	1 114 959	6	2 183	298 024	50	73,5
%	(45,0)	(43,0)	(25,0)	(42,9)	(45,7)	(49,9)	(56,2)	(56,6)	(62,6)	(50,4)	(50,8)	(44,1)	(25,0)	(18,2)	(12,2)		
REC	8	66	6 913	91	2 461	133 015	35	2 505	95 339	20	3 333	113 874	5	2 400	151 096	7	10,2
%	(40,0)	(41,8)	(16,5)	(35,1)	(33,5)	(24,3)	(26,9)	(26,5)	(17,4)	(17,4)	(17,0)	(4,5)	(20,1)	(20,1)	(6,2)		
Subtotal	20	158	41 932	245	6 905	526 059	126	9 142	505 827	107	18 349	2 497 819	23	11 605	2 420 548	64	94,2
%	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(84,6)	(83,8)	(86,0)	(86,9)	(86,5)	(82,3)	(83,0)	(93,5)	(98,7)	(95,8)	(96,9)	(99,3)		
Resto	-	-	-	14	447	22 081	4	335	42 453	8	1 281	33 467	1	371	16 598	4	5,9
%	-	-	-	(5,4)	(6,1)	(4,0)	(3,1)	(3,5)	(7,7)	(7,0)	(6,5)	(1,3)	(4,2)	(3,1)	(0,7)		
Total	20	158	41 932	259	7 352	548 140	130	9 477	548 280	115	19 630	2 531 286	24	11 976	2 437 146	68	100,0
%	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC (P): Ramas altamente concentradas (Pocas)
 RAC (M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
 RAC: Ramas altamente concentradas
 RMC: Ramas medianamente concentradas
 REC: Ramas escasamente concentradas

Cuadro 34. Argentina: Distribución relativa por estratos de concentración de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983, la ocupación y la inversión autorizada, según tamaño de los establecimientos
(porcentajes del total de cada estrato de concentración)

	Estratos de concentración	Proyectos Escala de ocupación					Personal ocupado Escala de ocupación					Inversión autorizada Escala de ocupación				
		0-10	11-50	51-100	100-300	>300	0-10	11-50	51-100	100-300	>300	0-10	11-50	51-100	100-300	>300
	RAC (F)	-	12,5	12,5	50,0	25,0	-	0,8	4,7	33,1	61,4	-	0,2	0,7	4,6	94,5
	RAC (M)	3,1	34,3	17,5	25,8	10,3	0,2	8,2	9,3	35,1	47,2	0,9	4,6	2,4	47,6	44,5
1	RAC	2,9	41,0	17,1	27,6	11,4	0,2	7,5	8,8	34,9	48,6	0,7	3,5	1,9	36,8	57,1
58	RMC	3,5	43,2	26,4	22,6	2,3	0,3	16,1	25,6	47,6	10,4	0,5	13,4	16,8	54,7	14,6
1	REC	5,0	57,2	22,0	12,6	3,2	0,6	22,8	23,3	31,0	22,3	1,4	26,5	19,0	22,9	30,2
	Subtotal	3,8	47,0	24,2	20,6	4,4	0,3	15,0	19,8	39,8	25,1	0,7	8,8	8,4	41,7	40,4
	Resto	-	51,9	14,8	29,6	3,7	-	18,4	13,8	52,6	15,2	-	19,3	37,0	29,2	14,5
	Total	3,6	47,3	23,7	21,0	4,4	0,3	15,1	19,5	40,4	24,7	0,7	9,0	9,0	41,4	39,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC(F): Ramas altamente concentradas (Focas)
 RAC(M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
 RAC: Ramas altamente concentradas
 RMC: Ramas medianamente concentradas
 REC: Ramas escasamente concentradas

de las unidades productivas y la estructura de los mercados a los que se incorporarían.

En ese mismo marco conceptual de análisis, cabría evaluar si tales características diferenciales se expresan, de alguna manera, en otros indicadores relativos a las modalidades que, en cada caso, adopta la inversión promocionada; más específicamente en lo concerniente a la inversión media por proyecto -otra forma de reflejar el tamaño relativo de las plantas- y por persona ocupada -relación indicativa de la intensidad media de capital-.

La hipótesis que se desea verificar es que tanto los requerimientos de capital por planta como por persona ocupada, tienden a incrementarse en relación directa con el tamaño de los establecimientos -definido por su dotación de personal- y con el grado de concentración de las ramas de actividad hacia las que se orientan.

A tal fin, en lo que respecta al primero de dichos temas, el Cuadro 35 muestra la inversión media por proyecto aprobado, según el tamaño de las plantas, para cada uno de los distintos estratos de concentración. El mismo permite comprobar que la cuantía media de inversión en los proyectos que se canalizan hacia las RAC cuatriplifica el promedio para el conjunto de las presentaciones aprobadas, equivale a 5,6 veces la de las RMC y es 14 veces superior a la correspondiente a los proyectos que se orientan hacia las REC. Por otro lado, también se verifica que a medida que aumenta el tamaño de planta -medido por el personal a ocupar- tienden a incrementarse los requerimientos de capital por proyecto.

Idéntico fenómeno se reproduce, con muy escasas excepciones, cualquiera sea el intervalo de tamaño de planta o el estrato de concentración que se considere. En el primer caso, a mayor competitividad de los mercados, menores requerimientos medios de capital por planta (con la única excepción en el tramo de los establecimientos de 51 a 100 ocupados, entre los estratos mediana y altamente concentrados). Por su parte, en cada uno de los estratos de concentración se constata que la inversión media por planta se incrementa a medida que aumenta el tamaño de las mismas. La única atipicidad desde esta óptica, surge en las RAC como consecuencia de las tres pequeñas plantas químicas y petroquímicas, altamente intensivas en capital, que ya fueran mencionadas al comentar la elevada significación del estrato en la inversión en establecimientos que ocupan hasta diez personas.

Tales resultados brindan una clara confirmación empírica de una de las hipótesis planteadas más adelante: los requerimientos medios de capital por proyecto están directamente relacionados con el grado de concentración predominante en los mercados de destino, y a la vez, con la dotación de personal a ocupar, o sea, con el tamaño de planta que se prevé instalar. La segunda hipótesis que se procura verificar es que existe una fuerte asociación entre la intensidad media de capital -reflejada por la relación capital/trabajo- y la dimensión de los establecimientos de los respectivos estratos de concentración.

La información consignada en el Cuadro 36 permite comprobar que la dotación de capital por persona ocupada que suponen, en promedio, el conjunto de los proyectos promocionados que se canalizan hacia cada uno de los estratos de concentración, decrece sistemáticamente a medida que aumenta el grado de competitividad que reflejarían

Cuadro 35. Argentina: Inversión media por proyecto con promoción aprobada 1974-1983, según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración

(miles de dólares)

Estratos de concentración	Escala de ocupación					Total
	0-10	11-50	51-100	101-300	>300	
RAC (P)	-	1 937,00	6 528,00	9 924,25	411 128,00	108 802,31
RAC (M)	8 180,67	2 797,71	3 568,35	49 171,56	114 917,20	26 610,00
RAC	8 180,67	2 777,69	3 777,78	43 748,14	164 285,67	44 162,89
RMC	1 164,11	2 464,89	4 702,71	19 223,43	49 670,67	7 939,14
REC	846,13	1 461,70	2 723,97	5 693,70	30 219,20	3 146,14
Subtotal	2 096,60	2 147,18	4 014,50	23 344,10	105 241,21	11 501,31
Resto	-	1 577,21	10 613,25	4 183,38	16 598,00	4 244,44
<u>Total</u>	<u>2 096,60</u>	<u>2 116,37</u>	<u>4 217,54</u>	<u>22 011,18</u>	<u>101 547,75</u>	<u>11 143,77</u>

Cuadro 36. Argentina: Inversión media por ocupado en proyectos con promoción aprobada 1974-1983, según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración

(miles de dólares)

Estratos de concentración	Escala de ocupación					Total
	0-10	11-50	51-100	101-300	>300	
RAC (P)	-	161,42	97,43	84,64	945,12	613,83
RAC (M)	1 022,58	109,92	50,38	268,76	186,80	198,20
RAC	1 022,58	110,49	52,86	251,63	280,75	239,01
RMC	154,07	81,36	63,98	111,80	136,52	97,38
REC	104,70	54,05	38,06	34,17	62,96	46,47
Subtotal	265,40	76,18	55,33	136,13	210,01	129,82
Resto	-	49,40	126,73	26,13	44,74	47,01
<u>Total</u>	<u>265,40</u>	<u>74,56</u>	<u>57,85</u>	<u>128,95</u>	<u>203,50</u>	<u>125,67</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial y de Khavisse, M. y Azpiazu, D.: La concentración en la industria argentina en 1974. CET/IPAL, D/72/e, noviembre de 1983, Buenos Aires.

Nota: RAC (P): Ramas altamente concentradas (Pocas)
 RAC (M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
 RAC: Ramas altamente concentradas
 RMC: Ramas medianamente concentradas
 REC: Ramas escasamente concentradas

tales estratos. Así, como consecuencia de estas diferencias en la intensidad de capital, de las técnicas utilizadas según sean las formas de mercado predominantes, cada dólar que se destine a la formación de capital en las RAC deriva en una generación de empleos cinco veces inferior de la que se origina en las REC.

Por su parte, la relación entre la dotación de capital por ocupado y el tamaño de los establecimientos presenta, respecto de la hipótesis formulada, algunos matices muy singulares.

Así, las plantas más pequeñas son las que revelan, en el plano agregado, una mayor intensidad de capital. La desgravación de los derechos de importación de los bienes de capital parecería haber inducido, en muchos casos, a la incorporación de modernas tecnologías, capital-intensivas, que suponen a su vez escasos requerimientos de mano de obra. De excluirse este fenómeno que se manifiesta, incluso, en algunas de las industrias pequeño-medianas (11 a 50 personas ocupadas), la dotación de capital por empleo generado tiende, sí, a incrementarse en correspondencia con el tamaño de los establecimientos.

Ese mismo ordenamiento se reproduce, en general, en cada uno de los distintos estratos de concentración. En todos los casos, la mayor intensidad de capital se manifiesta, en promedio, en los establecimientos que ocupan hasta 10 personas, mientras que para las restantes plantas se comprueba que el aumento de la escala de ocupación es siempre acompañado por una elevación en la respectiva relación capital/empleo. Ello corroboraría en buena medida -con los matices ya señalados- la segunda de las hipótesis formuladas, por lo menos en cuanto a una de las formas en que cabe relacionar la intensidad de capital, el tamaño de las plantas y los estratos de concentración o, más precisamente, cómo varía la primera en la industria en su conjunto y cada una de las tipologías de mercado en función de la dimensión de los establecimientos.

La otra forma de relacionar tales variables, imprescindible si se quiere verificar la hipótesis en cuestión, permite apreciar que la intensidad de capital tiende a crecer (decrecer) en relación directa con el grado de oligopolización (competitividad) de las ramas hacia las que se orienta la inversión promocionada. Dicho fenómeno, observable para el conjunto de las presentaciones aprobadas, se manifiesta también (ver Cuadro 36) cualquiera sea el tamaño de planta que se considere con la sola excepción, ya comentada, de los establecimientos de 51 a 100 ocupados, entre las RAC y las RMC).

4.1.2. Las presentaciones aprobadas, los estratos de concentración y el tipo de bien

Otra interesante perspectiva de análisis de los resultados obtenidos en el marco de la promoción industrial surge de la consideración del tipo de bien a producir por los proyectos aprobados en el decenio. Dicho enfoque brinda elementos de juicio valiosos para apreciar si, como resultado de la política promocional, es dable esperar la profundización de algunos de los rasgos deficitarios de la estructura productiva sectorial (por ejemplo el retraso relativo de los sectores productores de bienes de capital), o si, por el contrario, las preferencias de los inversores y/o cierta selectividad en la aplicación efectiva de dicha política, derivarían en

una polarización de la formación de capital hacia aquellas actividades más rezagadas, con el consiguiente fortalecimiento de las relaciones interindustriales y una mayor integración y complementariedad del sector.

A fin de realizar tal análisis se ha procedido a agrupar el conjunto de las presentaciones aprobadas en función de la naturaleza del bien o los bienes que predominan en la producción de cada una de las ramas industriales hacia las que se orientan (cinco dígitos de la CIIU Rev. 2), previa diferenciación de cuatro grandes tipologías de bienes de acuerdo al destino funcional de los mismos (bienes de consumo no durables, durables, intermedios y de capital).

Idéntico procedimiento se aplicó en cada uno de los estratos de concentración, de forma tal que el agrupamiento de proyectos y la consiguiente distribución del empleo y la inversión de los mismos, quede estructurada sobre la base de dos criterios distintos y complementarios: el tipo de bien y las formas de mercado predominantes en cada una de las ramas de destino de los mismos.

En función de esto último, y a partir del análisis de las formas que adopta la distribución de los proyectos según tipo de bien, en el plano agregado y en cada uno de los estratos de concentración (ver Cuadro 37), y por otro lado, como un segundo enfoque, a partir de la gravitación de las distintas formas de mercado en cada una de las cuatro categorías de bienes (ver Cuadro 38), se podrá apreciar y evaluar el grado de asociación existente entre la estructura de los mercados industriales y la naturaleza de la producción sectorial.

La información consignada en el Cuadro 37 permite comprobar el nítido predominio de los proyectos que se canalizan hacia las ramas productoras de bienes intermedios. Así, del total de las unidades productivas a incorporarse al espectro industrial, más de la mitad lo harían en sectores productores de insumos intermedios; la tercera parte en industrias productoras de bienes de consumo no durables; y por último, alrededor del 6% en cada caso se orienta hacia los bienes de consumo duraderos y los de capital.

Por su parte, la distribución del empleo a generar no difiere sustancialmente de aquella. De allí, cabría inferir que por lo menos en el plano agregado, en promedio, no se reconocerían diferencias sustantivas en el tamaño medio de los establecimientos, cualquiera sea el tipo de bien que produzcan.

No acontece lo propio con la orientación de la inversión aprobada. Es ese caso, el predominio de los sectores productores de bienes intermedios adquiere una particular intensidad, a tal punto que alcanza a concentrar casi el 85% de la formación total de capital promocionado. Incluso, es el único ejemplo en el que la gravitación en la inversión se ubica por encima de la que le corresponde en cuanto a proyectos y ocupación. En otras palabras, es el único subsector en el que la inversión media por planta y la intensidad media de capital superan los valores promedio de la industria en su conjunto.

Este último fenómeno está íntimamente asociado a la aprobación de una serie de grandes proyectos destinados a la producción de bienes intermedios (celulósico-papeleros, siderúrgicos, químicos y

Cuadro 37. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, personal ocupado e inversión autorizada, según tipo de bien y estratos de concentración.

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Tipo de bien	Estratos de concentración						Total	
	RAC		RMC		REC			
	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%
<u>Proyectos</u>								
BCND	24	21,4	97	31,6	77	46,4	198	33,8
BI	81	72,3	176	57,3	53	31,9	310	53,0
BCD	2	1,8	10	3,3	23	13,9	35	6,0
BK	5	4,5	20	6,5	13	7,8	38	6,6
Diversos	-	-	4	1,3	-	-	4	0,6
<u>Total</u>	<u>112</u>	<u>100,0</u>	<u>307</u>	<u>100,0</u>	<u>166</u>	<u>100,0</u>	<u>585</u>	<u>100,0</u>
<u>Personal</u>								
BCND	3 669	25,4	5 789	27,6	5 817	54,0	15 275	33,1
BI	10 293	71,3	12 550	59,9	3 189	29,6	26 032	56,1
BCD	215	1,5	495	2,3	805	7,5	1 515	3,3
BK	264	1,8	1 944	9,3	954	8,9	3 162	6,8
Diversos	-	-	175	0,9	-	-	175	0,4
<u>Total</u>	<u>14 441</u>	<u>100,0</u>	<u>20 953</u>	<u>100,0</u>	<u>10 765</u>	<u>100,0</u>	<u>46 159</u>	<u>100,0</u>
<u>Inversión</u>								
BCND	134 108	3,9	440 835	21,6	202 479	40,5	777 422	13,0
BI	3 295 739	95,5	1 494 561	73,2	217 773	43,5	5 008 073	83,6
BCD	6 259	0,2	15 583	0,8	41 901	8,4	63 743	1,0
BK	15 481	0,4	85 826	4,2	38 084	7,6	139 391	2,3
Diversos	-	-	3 556	0,2	-	-	3 556	0,1
<u>Total</u>	<u>3 451 587</u>	<u>100,0</u>	<u>2 040 361</u>	<u>100,0</u>	<u>500 237</u>	<u>100,0</u>	<u>5 992 185</u>	<u>100,0</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas; RMC: Ramas medianamente concentradas; REC: Ramas escasamente concentradas; BCND: Bienes de consumo no durables; BI: Bienes Intermedios; BCD: Bienes de consumo durables; BK: Bienes de capital.

**Cuadro 38. Argentina: Distribución relativa por tipo de bien de los
proyectos con promoción aprobada 1974-1983, el personal ocupado
y la inversión autorizada, según estratos de concentración**
(porcentajes sobre totales tipo de bien)

Tipo de bien	Estratos de concentración			Total
	RAC	RMC	REC	
<u>Proyectos</u>				
BCND	12,1	49,0	39,9	100,0
BI	26,1	56,8	17,1	100,0
BCD	5,7	28,6	65,7	100,0
BK	13,2	52,6	34,2	100,0
Diversos	-	100,0	-	100,0
<u>Total</u>	<u>19,1</u>	<u>52,5</u>	<u>28,4</u>	<u>100,0</u>
<u>Personal</u>				
BCND	24,0	37,9	38,1	100,0
BI	39,5	48,2	12,3	100,0
BCD	14,2	32,7	53,1	100,0
BK	8,3	61,5	30,2	100,0
Diversos	-	100,0	-	100,0
<u>Total</u>	<u>31,3</u>	<u>45,4</u>	<u>23,3</u>	<u>100,0</u>
<u>Inversión</u>				
BCND	17,3	56,7	26,0	100,0
BI	65,8	29,8	4,4	100,0
BCD	9,8	24,5	65,7	100,0
BK	11,1	61,6	27,3	100,0
Diversos	-	100,0	-	100,0
<u>Total</u>	<u>57,6</u>	<u>34,1</u>	<u>8,3</u>	<u>100,0</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas; RMC: Ramas medianamente concentradas; REC: Ramas escasamente concentradas; BCND: Bienes de consumo no durables; BI: Bienes intermedios; BCD: Bienes de consumo durables; BK: Bienes de capital

petroquímicos, cementeros, etc.) (*), proyectos que en la mayoría de los casos reconocen sus primeras formulaciones -más o menos acabadas- hacia principios del decenio de 1970, e incluso algunos a fines de la década de 1960 (**).

En tal sentido, podría llegar a considerarse que los regímenes promocionales vigentes desde diciembre de 1973 habrían brindado luz verde (y una serie de beneficios específicos a la inversión) a un conjunto de proyectos de magnitud, que más allá de su formulación y/o presentación definitiva, se encontraban en fase de preparación y elaboración desde varios años atrás.

Esta preminencia de las industrias productoras de bienes intermedios aparece, en el marco de la teoría convencional de la sustitución de importaciones, como la continuidad de la lógica secuencial del proceso sustitutivo que -una vez agotadas las posibilidades que brindan los bienes de consumo (no durables y algunos durables)- tendería a desplazarse hacia los bienes intermedios, para los que, en muchos casos, los tamaños mínimos de planta y el aprovechamiento de las economías de escala requieren que el desarrollo de la demanda interna alcance un determinado nivel.

De allí que no resulte sorprendente que, por la propia dinámica del proceso sustitutivo, las primeras formulaciones de muchos de estos grandes proyectos orientados a la producción de bienes intermedios, se materializaran hacia fines de la década de 1960 o principios de 1970.

El hecho de que la orientación productiva de los proyectos promocionados aparezca como inscrita en el modelo sustitutivo tradicional, queda también de manifiesto en la escasa significación de los proyectos destinados a la industria de bienes de capital (apenas el 6,6% del total de las presentaciones aprobadas y sólo el 2,3% de la inversión promocionada). Esta ínfima gravitación no está disociada de las propias características de los regímenes promocionales que, en esencia, procuran abaratar el costo de la inversión industrial a través de la importación (libre de gravámenes) de los bienes de capital requeridos, con el consiguiente desaliento a su producción local.

Indudablemente, más allá de la incidencia que puedan ejercer otros condicionantes, y en tanto dichas industrias no sean promovidas de manera preferencial y/o selectiva, directa o indirectamente (***), la jerarquización del abaratamiento de la inversión sólo puede coadyuvar a profundizar el rezago de la industria local de bienes de capital. Los resultados obtenidos en el ámbito de la promoción industrial en el último decenio constituyen, en tal sentido, una clara demostración.

(*) Los veintidós proyectos promocionados más importantes, por la cuantía de la inversión que suponen, se orientan en todos los casos a la producción de bienes intermedios.

(**) Ver: Presidencia de la Nación, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971/75.

(***) Por ejemplo, en Brasil, los proyectos de inversión que supongan la adquisición de bienes de capital de fabricación local, gozan de una serie de condiciones preferenciales de financiamiento.

Realizadas estas reflexiones generales sobre la naturaleza de los bienes a producir por el conjunto de los proyectos promocionados, corresponde ahora analizar las formas en que se manifiesta la relación con los distintos tipos de mercado según sea el grado de competitividad u oligopolización de los mismos.

Bajo tal perspectiva, de la información proporcionada por el Cuadro 37, cabría destacar que:

- . El predominio de los proyectos orientados a la producción de bienes intermedios se reproduce cualquiera sea la forma de mercado que se considere y la variable de referencia (proyectos, ocupación o inversión) con la sola salvedad de los mercados competitivos (REC), y sólo en lo relativo a proyectos y a empleo, donde el mayor peso relativo le corresponde a los bienes de consumo no durables.
- . El nivel de preminencia de los bienes intermedios tiende a decrecer en relación directa con el grado de competitividad que reflejan los distintos estratos. En otras palabras, la significación que asumen los proyectos orientados a la producción de bienes intermedios alcanza sus niveles extremos en las RAC (los mayores), y en las REC (los menores). Ello se manifiesta, de manera indistinta, en lo relativo a la cantidad de proyectos, al empleo a generar y a la inversión autorizada.
- . En oposición, el peso relativo de los restantes tipos de bienes en cada uno de los estratos de concentración, tiende a incrementarse en función del grado de competitividad que reflejan los mismos (cualquiera sea la variable y el tipo de bien que se considere).
- . En síntesis, el predominio de los bienes intermedios es particularmente significativo en los mercados más concentrados (en las RAC alcanza a explicar el 95,5% de la inversión), y mucho menos intenso a medida que aumenta el nivel de competitividad de los mismos. Tal asociación se reproduce, sólo que en sentido contrario, cuando se trata de los bienes de consumo no durables, duraderos y de capital.

Por su parte, y desde otra óptica, la identificación de las formas de mercado en que se concentran (para cada uno de los distintos tipos de bienes) la mayor parte de los proyectos, del personal a ocupar y de la inversión, permite constatar (Cuadro 38) que:

- . Los mercados oligopólicos (RAC) solo resultan hegemónicos en la inversión que se canaliza hacia la producción de bienes intermedios (65,8% del total); en los restantes tipos de bienes aparecen siempre como los de menor significación relativa.
- . Las ramas en que predominan las formas intermedias de mercado (RMC) atraen a la mayoría de los proyectos y de la inversión promocionada que se orienta a la producción de bienes de consumo no durables, y muy especialmente, de bienes de capital.
- . Por último, los mercados más competitivos prevalecen en lo que hace a los bienes de consumo durables, los de menor relevancia en el plano agregado.

El conjunto de los aspectos destacados precedentemente coadyuva a caracterizar la relación existente entre formas de mercado y tipo de bien a producir por las presentaciones aprobadas en el decenio último.

La configuración resultante presenta, en tal sentido, una serie de puntos comunes con la estructura preexistente, que de acuerdo al análisis del CEN 1974 realizado a partir de la distribución del valor de producción (*) revela que:

- . La mayor parte de la producción de bienes intermedios se genera en mercados oligopólicos, donde a su vez aquéllos aportan la mayor parte de la producción.
- . Similar asociación tiende a manifestarse entre la producción de bienes de consumo no durables y los mercados más competitivos.
- . Por su parte, el mayor aporte relativo a la producción de bienes de capital proviene de mercados en los que predominan formas intermedias de concentración de la producción.

Prácticamente, el único contraste significativo entre la estructura censal y la que se deriva de la promoción industrial, quedaría circunscripto a los bienes de consumo durables. En el primer caso, son las RAC las que generan la mayor parte de la producción, mientras que en el segundo, el mayor aporte relativo proviene -cualquiera sea la variable que se considere- de los mercados más competitivos. Esta dicotomía es consecuencia directa del tipo específico de bien de consumo durable que predomina en cada caso: la fabricación de automotores, en el primero; una amplia y diversificada gama de bienes y de escalas de producción óptimas, en el segundo.

4.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados y la concentración de los mercados

Al igual que en el capítulo anterior sólo que, ahora, desde la óptica de la estructura de los mercados, corresponde analizar el grado de concreción de las presentaciones aprobadas a lo largo de la década y, bajo este enfoque, detectar la existencia de algún tipo de asociación entre la naturaleza de los mercados de destino de los proyectos promocionados y su respectivo estado de situación, contemplando, a la vez, el tamaño relativo y el tipo de bien a producir por los mismos.

Por otro lado, más allá de esa apreciación global, interesa verificar los rasgos fundamentales del subconjunto de presentaciones aprobadas que han concretado su puesta en marcha total (PMT) o sea, aquellas que ponen de manifiesto el efecto real de la promoción industrial -sólo que ahora en su relación con las distintas formas de mercado-, así como sus características distintivas respecto del conjunto de los proyectos aprobados que no iniciaron su fase operativa.

(*) Khavisse, M. y Azpiazu, D.: La concentración en la industria argentina en 1974, CET/ IPAL, D/74/e, Buenos Aires, Noviembre de 1983.

En todos los casos sólo se resaltarán aquellos aspectos que hacen a la especificidad del análisis según estructuras de mercado, dejándose de lado las consideraciones generales ya señaladas en el plano agregado (ver sección 3.2.).

En dicho marco y con el fin de brindar una primera imagen integral de las distintas opciones que emergen de la relación entre el grado de oligopolización de los mercados industriales y la situación de los proyectos promocionados, el cuadro 39 presenta la distribución del conjunto de las presentaciones aprobadas, la ocupación y la consiguiente inversión autorizada según sea la forma de mercado predominante en los sectores de destino y el correspondiente grado de concreción de los proyectos.

Los únicos casos en que, desde la visión resultante de la jerarquización analítica de la estructura de los mercados, se presentan claras divergencias son aquéllos que brindan los proyectos que, en diciembre de 1983, habían concretado su puesta en marcha total y, por otro lado, los que en dicha fecha aún se encontraban en vías de ejecución.

En cuanto al primer caso, al incluirse las presentaciones aprobadas a empresas ya instaladas en las provincias sudpatagónicas -bajo el régimen regulado por el Decreto 1239/76- los proyectos que en diciembre de 1983 habían concretado su puesta en marcha total (322 proyectos), representan poco más de la mitad -52,3%- del total de los promocionados en el decenio (*). Tal nivel de concreción difiere significativamente entre los distintos tipos de mercado que cabe reconocer en los sectores destinatarios de la inversión promovida; diferencias que tienden a corresponderse con el grado de competitividad que revelan los mismos. En efecto, mientras en las ramas escasamente concentradas tal porcentaje asciende al 56,6% del total, en los mercados oligopólicos se reduce al 46,4% y, en los mercados medianamente concentrados se ubica a un nivel semejante al observable en el plano agregado. Esta asociación positiva entre la consecución de los proyectos de inversión y la competitividad de los mercados a los que se integran no hace más que reflejar la concurrencia de dos fenómenos ya señalados: que los proyectos más pequeños son los que revelan un mayor grado de concreción (ver sección 3.2.3.) y que los mismos se orientan preferentemente hacia los mercados menos concentrados (ver sección 4.1.1.). Ello no está dissociado de las distintas posibilidades que le asisten a la competencia vía precios y, por ende, a la influencia de la desgravación del IVA, según sea el mercado de que se trate. Así, en mercados competitivos, en los que la existencia de precios diferenciales asume un papel protagónico para la captación de la demanda, la obtención de tal beneficio puede resultar incentivo suficiente para justificar la realización de la inversión.

(*) Se incluyen los 68 proyectos acogidos al Decreto 1239/76 que, por su propia naturaleza, presuponen el hallarse en la fase operativa. La distribución de los mismos según la estructura de los mercados es la siguiente: siete en ramas altamente concentradas (RAC); cincuenta en ramas medianamente concentradas (RMC); otros siete en ramas escasamente concentradas (REC) y, los cuatro restantes, en las ramas "resto". De excluirse las presentaciones aprobadas bajo este régimen, el porcentaje de concentración total se reduce al 46,3%.

Cuadro 39. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983,
ocupación e inversión autorizada, por estratos de concentración
según situación el 31 de diciembre 1983

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estado del proyecto	RAC		Estratos de concentración				Subtotal		Resto		Total		Distribución porcentual según estratos					
	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	%	%	%	%	%	%
<u>Proyectos</u>																		
PMT	12	46,4	162	52,6	94	56,6	308	52,6	14	45,2	322	52,3	16,2	50,3	29,2	95,7	4,3	100,0
PMP	1	0,9	11	3,6	1	0,7	13	2,2	-	-	13	2,1	7,7	84,6	7,7	100,0	-	100,0
En ejecución	18	16,1	24	7,8	11	6,6	53	9,1	3	9,6	56	9,1	32,1	42,9	19,6	94,6	5,4	100,0
PMV	39	34,8	107	34,4	56	33,7	202	34,5	14	45,2	216	35,1	18,1	49,5	25,9	93,5	6,5	100,0
Otros	2	1,8	3	0,9	4	2,4	9	1,6	-	-	9	1,4	22,2	33,3	44,5	100,0	-	100,0
Total	112	100,0	307	100,0	166	100,0	585	100,0	31	100,0	616	100,0	18,2	49,8	27,0	95,0	5,0	100,0
<u>Personal ocupado</u>																		
PMT	5 862	40,6	7 564	35,1	4 360	40,5	17 786	38,5	546	22,4	18 332	37,7	32,0	41,2	23,8	97,0	3,0	100,0
PMP	227	1,6	1 417	6,8	375	3,5	2 019	4,4	-	-	2 019	4,2	11,2	70,2	18,6	100,0	-	100,0
En ejecución	3 386	23,4	2 497	11,9	2 044	19,0	7 927	17,2	196	8,1	8 123	16,7	41,7	30,7	25,2	97,6	2,4	100,0
PMV	4 824	33,4	9 308	44,4	3 855	35,8	17 987	39,0	1 692	69,5	19 679	40,5	24,5	47,3	19,6	91,4	8,6	100,0
Otros	142	1,0	167	0,8	131	1,2	440	0,9	-	-	440	0,9	32,2	38,0	29,8	100,0	-	100,0
Total	14 441	100,0	20 953	100,0	10 765	100,0	45 159	100,0	2 434	100,0	48 593	100,0	29,7	43,1	22,2	95,0	5,0	100,0
<u>Inversión autorizada</u>																		
PMT	958 050	27,8	696 732	34,1	154 595	30,9	1 809 377	30,2	29 209	25,5	1 838 586	30,1	52,1	37,9	8,4	98,4	1,6	100,0
PMP	111 170	3,2	128 051	6,3	6 179	1,2	245 400	4,1	-	-	245 400	4,0	45,3	52,2	2,5	100,0	-	100,0
En ejecución	1 970 408	57,1	617 468	30,3	72 718	14,5	2 660 594	44,4	41 089	35,8	2 701 683	44,2	72,9	22,9	2,7	98,5	1,5	100,0
PMV	395 832	11,5	586 734	28,8	264 991	53,0	1 247 557	20,8	44 301	38,7	1 291 858	21,2	30,7	45,4	20,5	96,6	3,4	100,0
Otros	16 127	0,4	11 376	0,5	1 754	0,4	29 257	0,5	-	-	29 257	0,5	55,1	38,9	6,0	100,0	-	100,0
Total	3 451 587	100,0	2 040 361	100,0	500 237	100,0	5 992 185	100,0	114 599	100,0	6 106 784	100,0	56,5	33,4	8,2	98,1	1,9	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Notas:
RAC: Ramas altamente concentradas
RMC: Ramas medianamente concentradas
REC: Ramas escasamente concentradas
PMT: Puesta en marcha total
PMP: Puesta en marcha parcial
PMV: Puesta en marcha vencida

De todas maneras, este diferente grado de maduración de los proyectos aprobados, a favor de aquellos que se canalizan hacia las ramas industriales de mayor competitividad relativa, no adquiere intensidad suficiente como para impedir que, igualmente, la inversión concretada que se orienta hacia las RAC resulte predominante (52,1%) en el total; aún cuando dicha gravitación sea levemente inferior a la que les corresponde en el total de la inversión promocionada (56,5%).

En segundo lugar, una correspondencia de idénticas características, sólo que en sentido contrario, se verifica entre los proyectos que en diciembre de 1983 se encontraban "en ejecución" y, en este caso, el nivel de oligopolización de los mercados de destino. Mientras que en el plano agregado la cantidad de proyectos "en ejecución" representa el 9,1% del total, en el caso de aquellos a implantarse en ramas altamente concentradas dicha gravitación se eleva al 16,1% y, en el polo opuesto, en las ramas escasamente concentradas, sólo significa el 6,6% del total. Al igual que en el caso anterior, esta correspondencia es una resultante lógica del hecho de que entre los proyectos promocionados en vías de realización predominan aquellos de mayores dimensiones relativas (ver sección 3.2) y que estos últimos se orientan mayoritariamente hacia los mercados más concentrados (ver sección 4.1.1.).

Por otro lado, esta presencia diferencial de los emprendimientos "en ejecución" según sea la naturaleza de los mercados en los que se implantarían, tiende a corroborar consideraciones ya vertidas sobre la vinculación existente entre las inversiones promocionadas que han sufrido demoras, más o menos significativas, en su maduración y las conductas empresarias de características oligopólicas en las que se generan que, inhibiendo el ingreso de nuevos oferentes a los mercados respectivos, cuentan con la posibilidad de postergar la concreción de inversiones de envergadura que, en muchos casos, como ya fuera señalado, suponen un sobredimensionamiento -respecto de la demanda efectiva- de la escala de producción que, a la vez, tendería a garantizar, en el tiempo, su poder diferencial de mercado (ver sección 3.2.). Ese distinto comportamiento empresarial asociado al tipo de mercado de que se trate queda de manifiesto aún más nítidamente, al focalizar el análisis en el plano estricto del monto de la inversión comprometida, independientemente de la cantidad de proyectos que lo sustenten. En efecto, los proyectos "en ejecución" representan el 44,2% del total de la inversión promocionada en el decenio, porcentaje que se reduce al 14,5% en el caso de las REC, al 30,3% en las RMC y alcanza a concentrar el 57,1% de la inversión promocionada que se destina a los mercados oligopólicos. A la vez, como reflejo de esto último, casi las tres cuartas partes (72,9%) de la formación de capital en vías de concreción tiene por destino a estos últimos mercados, a partir de propuestas aprobadas -y aún no realizadas- que, en su casi totalidad, se generan en empresas que ya ocupaban una posición hegemónica en los mismos.

De circunscribirse el análisis al ámbito de las ramas oligopólicas y, más precisamente, a los proyectos en ejecución en las mismas -el subconjunto de mayor significación económica- pueden inferirse algunos rasgos distintivos que, a la vez, aportan elementos de juicio complementarios sobre las motivaciones que han llevado a muchas firmas a postergar, en el tiempo, sus inversiones promocionadas. El solo contraste entre la participación que les corresponde en la inversión promocionada que se canaliza hacia las RAC (57,1%), la que implica en términos del personal a ocupar (23,4%) y su reducida

gravitación en cuanto a la cantidad de presentaciones aprobadas (16,1%) permite comprobar que la densidad de capital y el tamaño medio (por el personal que ocupan y la inversión que suponen por planta) de esos proyectos en ejecución superan los niveles medios correspondientes al conjunto de los proyectos que se orientan hacia los sectores oligopólicos donde, por otro lado, en el plano agregado, ya se concentraban los de mayor intensidad relativa de capital y superior dimensión media de planta.

La política empresarial de mantener "en ejecución" -vía una diversidad de mecanismos administrativos- no aparece así disociada de las características de los proyectos, muy especialmente dentro de aquellos que se orientan hacia los mercados oligopólicos donde la opción de demorar la concreción de la inversión es privilegiada ante la alternativa de abandonar o desistir, que podría facilitar la irrupción de nuevos competidores. Estas especificidades de los proyectos "en ejecución" -superior tamaño medio de planta y de la relación capital/empleo- se reproducen en los restantes estratos de concentración, con la única excepción en lo referente a la densidad de capital en las ramas escasamente concentradas (ver Cuadro 39 y Cuadro 50 del Anexo).

También en el importante subconjunto de presentaciones aprobadas con PMV (puesta en marcha vencida) -más de un tercio del total- cabe identificar una serie de singularidades según sean las formas de mercado predominantes en las ramas de destino de la inversión promocionada.

Como ya fuera señalado, el elevado nivel de desistimientos constituye uno de los resultados más relevantes que brinda el análisis de los proyectos promocionados durante el último decenio. Dicho fenómeno revela, a la vez, la influencia decisiva que ejerce la evolución general de la economía como condicionante de los efectos de toda política promocional (en este caso, la referida a la inversión industrial).

En efecto, el marco recesivo en el que se inscribió el desenvolvimiento industrial desde mediados de la década de 1970 explica esa actitud empresarial de abandonar propuestas de inversión en el sector, a pesar de haberseles concedido los beneficios promocionales solicitados con anterioridad. En tal contexto, el hecho de que la crisis industrial se manifieste con una distinta intensidad según sea la forma de mercado predominante en los diversos sectores, donde los más afectados fueron los de mayor competitividad relativa (*), se refleja, también, en un muy disímil nivel de desistimientos. Así, en las REC el mismo alcanza a representar el 53,0% de la inversión promocionada a lo largo del decenio, mientras que, en el polo opuesto, en los mercados oligopólicos, la inversión desistida solo equivale al 11,5% del total (en las RMC representa el 28,8%).

Por otro lado, siempre en el marco de las especificidades de los proyectos con PMV cabe señalar otro nítido contraste asociado al grado de oligopolización de los mercados: el tipo de planta

(*) Entre 1976 y 1981, mientras la producción industrial cayó un 10,7% la del estrato de RAC con pocas empresas creció un 0,6% y, en el extremo opuesto, el de las REC, registró una contracción de casi el 30%. Ver Khavisse, M. y Azpiazu, D., La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976-1981, CET/IPAL, Buenos Aires, 1983.

productiva que resulta predominante entre los desistimientos verificados en cada estrato de concentración. Así, en las REC, tal papel lo cumplen los proyectos que implican, en promedio, un tamaño de establecimiento y una intensidad de capital muy superior a los niveles medios del estrato mientras que, en los mercados oligopólicos, los desistimientos se polarizan en las plantas de menores dimensiones relativas e inferior densidad de capital del estrato.

Tal fenómeno no puede considerarse casual. Muy por el contrario, parece responder a un comportamiento lógico de los inversores promocionados ante la evolución y las características de los distintos tipos de mercados industriales. Así, ante mercados competitivos inscriptos en una profunda involución productiva, la actitud prescindente del empresariado asume una mayor intensidad en aquellas inversiones que implican mayores requerimientos de capital y de mano de obra y, a la vez, una superior densidad de capital. En oposición, en mercados concentrados, esa lógica empresarial se materializa, esencialmente, en aquellos proyectos que, por su envergadura, no están orientados a la consolidación -actual o futura- de una posición hegemónica en los mismos y/o en los que la creciente oligopolización que acompaña a la fase recesiva -aún cuando menos intensa en estos mercados- se traduce en una reducción de las ya limitadas posibilidades que brindan las condiciones oligopólicas de competencia a ese tipo de proyectos. A diferencia de lo que acontece en las REC, los promotores de proyectos de relativa envergadura que se vuelcan hacia estos mercados, han tendido a optar por satisfacer determinados requisitos, más o menos formales, de manera de mantenerlos "en ejecución" sin renunciar a su concreción futura, en forma de limitar o, por lo menos desalentar la posible incorporación de nuevos oferentes en dicho mercados.

Esto último queda claramente de manifiesto si se circunscribe el análisis, nuevamente, al subconjunto compuesto por los cuarenta principales proyectos promovidos durante el decenio -representan más del 70% del total de la inversión promocionada-, la mitad de los cuales se canaliza hacia ramas altamente concentradas. Como puede constatarse en el Cuadro 40, dentro de ese selecto grupo de grandes proyectos polarizadores de la promoción industrial, casi la mitad (19) se encontraban "en ejecución" a fines de 1983, representando un porcentaje aún superior (56,9%) en cuanto a la formación de capital derivada de ese subconjunto de presentaciones aprobadas -lo que implica más del 40% del total de la inversión promocionada en el decenio-.

Entre los proyectos en ejecución, apenas once presentaciones aprobadas que se canalizan hacia mercados oligopólicos y que corresponden, en la casi totalidad de los casos, a empresas que ya ocupaban posiciones de liderazgo en tales mercados, alcanzan a explicar el 43,6% de la inversión agregada, o sea más del 30% del total de la inversión que fuera promovida al cabo de los diez años bajo análisis.

Esta estrecha vinculación entre la magnitud de la inversión comprometida, el grado de oligopolización de los mercados y la estrategia empresarial de postergar la inversión sin que ello implique desistir de la misma, se manifiesta aún más nítidamente en el reducido grupo de los diez mayores proyectos aprobados en el decenio, nueve de los cuales se orientan a ramas altamente concentradas (ver Cuadro 41). En este último caso, los proyectos

Cuadro 40. Argentina: Distribución de los cuarenta mayores proyectos
 con promoción aprobada 1974-1983, según estratos de concentración
 y situación el 31 de diciembre 1983

(valores absolutos y porcentajes de la inversión)

Estrato de concen- tración	En ejecución		PMT		PMP		PMV		Total	
	Can- ti- dad	% de la inversión	Can- ti- dad	% de la inversión	Can- ti- dad	% de la inversión	Can- ti- dad	% de la inversión	Can- ti- dad	% de la inversión
RAC	11	43,6	6	19,5	1	2,5	2	5,2	20	70,8
RMC	6	11,9	5	7,4	1	1,2	5	4,9	17	25,4
REC	1	0,6	-	-	-	-	1	2,4	2	3,0
Resto	1	0,8	-	-	-	-	-	-	1	0,8
<u>Total</u>	19	56,9	11	26,9	2	3,7	8	12,5	40	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: PMT: Puesta en marcha total

PMP: Puesta en marcha parcial

PMV: Puesta en marcha vencida

RAC: Ramas altamente concentradas

RMC: Ramas medianamente concentradas

REC: Ramas escasamente concentradas

Cuadro 41. Argentina: Proyectos concretados y en ejecución en los cuarenta mayores con promoción aprobada 1974-1983, según estratos de concentración técnica

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Situación	1 a 10			11 a 20			21 a 30			31 a 40			Total 40 proyectos		
	Can- ti- dad	Monto	%	Can- ti- dad	Monto	%	Can- ti- dad	Monto	%	Can- ti- dad	Monto	%	Can- ti- dad	Monto	%
PMT															
RAC	3	678 130	100,0	1	85 622	30,5	1	51 292	34,7	1	38 306	55,1	6	853 352	72,6
RMC	-	-	-	2	194 785	69,5	2	96 660	65,3	1	31 208	44,9	5	322 653	27,4
REC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>3</u>	<u>678 130</u>	<u>100,0</u>	<u>3</u>	<u>280 407</u>	<u>100,0</u>	<u>3</u>	<u>147 952</u>	<u>100,0</u>	<u>2</u>	<u>69 514</u>	<u>100,0</u>	<u>11</u>	<u>1 176 005</u>	<u>100,0</u>
%/total	30,0	26,6		30,0	29,3		30,0	27,3		20,0	21,4		27,5	26,9	
aprobado															
por rango															
%/total PMT	0,9	36,9		0,9	15,3		0,9	8,0		0,6	4,3		3,4	64,5	
En ejecución															
RAC	5	1 551 942	91,1	2	181 330	39,4	2	94 097	60,4	2	75 497	45,5	11	1 902 866	76,5
RMC	1	150 924	8,9	3	278 847	60,6	1	61 670	39,6	1	29 550	17,8	6	520 991	21,0
REC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	27 596	16,7	1	27 596	1,1
Resto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	33 188	20,0	1	33 188	1,4
<u>Total</u>	<u>6</u>	<u>1 702 866</u>	<u>100,0</u>	<u>5</u>	<u>460 177</u>	<u>100,0</u>	<u>3</u>	<u>155 767</u>	<u>100,0</u>	<u>5</u>	<u>165 831</u>	<u>100,0</u>	<u>19</u>	<u>2 484 641</u>	<u>100,0</u>
%/total	60,0	66,9		50,0	48,1		30,0	28,7		50,0	51,1		47,5	56,9	
aprobado															
por rango															
%/total	1,1	63,0		8,9	17,0		5,4	5,8		7,1	6,2		33,9	92,0	
en ejecución															

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial

Nota: PMT: Puesta en marcha total.

RAC: Ramas altamente concentradas

RMC: Ramas medianamente concentradas

REC: Ramas escasamente concentradas

en ejecución ascienden a cinco -más de la mitad- y el monto de inversión que los mismos suponen equivale al 61,0% del total correspondiente al grupo elite de los diez proyectos más grandes. A su vez, la inversión involucrada en esas cinco obras representa poco más de la cuarta parte (25,4%) del total de la formación de capital promovida en el decenio y, en otro nivel, el 57,4% de la inversión en ejecución a fines de 1983. De allí que estas cinco presentaciones aprobadas -una de ellas en 1976- asuman, por su significación, un papel protagónico entre los principales resultados de la política promocional. Las mismas no solamente ilustran sobre las formas que adopta la influencia decisiva de la evolución general de la economía sino también sobre las especificidades que presenta en función de la estructura de los distintos mercados industriales y de las consiguientes conductas empresarias según sea la magnitud de los capitales a invertir. El hecho de que los mercados más concentrados han sufrido menos intensamente la crisis generalizada del sector industrial y, paralelamente, el predominio de comportamientos oligopólicos que procuran consolidar posiciones hegemónicas sin que ello implique la asignación de nuevos capitales, contribuyen a explicar esa polarización de los proyectos en ejecución entre las mayores inversiones aprobadas que se orientan hacia las RAC y, a la vez, en el conjunto de las inversiones en vías de realización.

Por su parte, como otro ejemplo ilustrativo de interés, los grandes emprendimientos que han concretado su PMT -sólo once de los cuarenta- suponen, en todos los casos, un incremento significativo en el grado de concentración de los mercados hacia los que se destinan.

En aquellos casos (seis) en que tales proyectos se implantan en RAC su concreción está siempre asociada al desarrollo de políticas oligopólicas por parte de firmas que ya ejercían un importante control sobre tales mercados. Así, en esos seis proyectos pueden identificarse estrategias de redistribución espacial de la producción que, como tales, se inscriben en el marco de la competencia oligopólica predominante en determinadas actividades (por ejemplo, las cementeras) y/o políticas de integración de los procesos productivos que, más allá de consolidar las posiciones hegemónicas de sus promotores en los mercados en que operaban previamente, tienden a extenderse hacia actividades afines, vía integración vertical o diversificación de la producción dentro de la misma actividad industrial (por ejemplo, la alimentaria o la de determinados bienes intermedios).

Por otro lado, los cinco restantes grandes proyectos con PMT (todos ellos entre el segundo y el cuarto tramo decenal) se orientan hacia formas intermedias de concentración de los mercados (RMC) y, en cierta medida, tienden a reproducir un fenómeno de similares características que el anterior, sólo que en este caso la consolidación del liderazgo de las firmas patrocinantes de los mismos conlleva, seguramente, la transformación de las actividades de destino en ramas altamente concentradas (por ejemplo, algunas ramas químicas y textiles).

En síntesis, los once proyectos concretados del grupo de los cuarenta mayores -alcanzan a representar el 64,5% de la inversión conjunta de los PMT- siempre se ven acompañados de una intensificación en el nivel de oligopolización de los mercados o, por lo menos, de su simple recreación bajo nuevas formas.

4.2.1. Los proyectos concretados, los estratos de concentración y el tamaño de los establecimientos

La temática a analizar en esta sección tiene como marco general de referencia las consideraciones realizadas en el punto 4.1.1, donde se señalaron las principales características del conjunto de presentaciones aprobadas desde la óptica de las formas de mercado predominantes en las ramas industriales hacia las que se orientan y su relación con el tamaño de los establecimientos a erigir.

En tal sentido, el presente análisis configura una réplica de aquél, sólo que limitado al subconjunto de proyectos que han concretado su PMT, de manera de rescatar las peculiaridades de los mismos, en lo relativo a las formas específicas en que se manifiesta aquella relación y, en función de ello, a sus diferencias respecto de las reveladas por la totalidad de los proyectos aprobados. Sobre la base de esto último, cabe distinguir dos distintos niveles de estudio.

El primero de ellos, circunscripto a los proyectos con PMT, procura dar respuesta a dos cuestiones complementarias: las formas de mercado hacia las que tienden a orientarse las unidades productivas de acuerdo con el tamaño de las mismas y, por otro lado, el tipo de planta que predomina en cada uno de los estratos de concentración. Estas dos formas distintas y complementarias de enfocar un mismo fenómeno permiten precisar algunos de los rasgos esenciales del conjunto de las unidades incorporadas al espectro industrial a favor de la legislación promocional.

El segundo nivel de análisis surge a partir de la contrastación entre la conformación resultante para los proyectos con PMT y la del conjunto de los promocionados en el decenio o, en otras palabras, de la consideración del grado de concreción de los proyectos aprobados según sea el tamaño de planta que impliquen y las formas de mercado hacia las que se orientan. Ello supone constatar si la correlación negativa existente entre el tamaño de los establecimientos promocionados y el nivel de consecución de los proyectos (ver punto 3.2.3.) se manifiesta igualmente cualquiera sea la forma de mercado prevaliente en los sectores de destino y, a la vez, si el grado de concreción que se verifica en los diferentes estratos (ver punto 4.2.) presenta diferencias relacionadas con el tipo de establecimiento que se considera.

En cuanto al primer nivel de análisis, referido exclusivamente a los proyectos ejecutados, el Cuadro 42 presenta la distribución de los mismos en función de la dimensión de los establecimientos instalados, definida, ésta última, por sus requerimientos de mano de obra.

La información consignada permite comprobar que, al igual que en lo relativo al conjunto de las presentaciones aprobadas, las ramas altamente concentradas captan la mayor parte de la inversión realizada en plantas industriales con más de 300 ocupados (94,5%) y, también, en el polo opuesto, de la correspondiente a los establecimientos con menos de diez ocupados, donde la concentración de apenas dos proyectos químicos, generadores de sólo catorce nuevos puestos de trabajo, patrocinados por firmas ya oligopólicas en el sector, alcanza a representar las tres cuartas partes del total del capital invertido en los establecimientos de menor envergadura. Aún cuando la mayor parte de este tipo de unidades productivas se

Cuadro 42. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983, con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada, según estratos de concentración y tamaño de los establecimientos.

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	0-10		11-50		Escala de ocupación 51-100		101-300		> 300		Total	
	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%
<u>Proyectos</u>												
RAC	2	16,7	20	14,2	9	15,5	10	27,0	4	66,7	45	17,7
RMC	6	50,0	58	41,1	31	53,5	16	43,2	1	16,7	112	44,1
REC	4	33,3	56	39,7	17	29,3	9	24,4	1	16,6	87	34,3
Subtotal	12	100,0	134	95,0	57	98,3	35	94,6	6	100,0	244	96,1
Resto	-	-	7	5,0	1	1,7	2	5,4	-	-	10	3,9
Total	12	100,0	141	100,0	58	100,0	37	100,0	6	100,0	254	100,0
<u>Personal Ocupado</u>												
RAC	14	15,7	552	14,0	641	14,9	1 697	26,9	2 958	80,2	5 862	32,0
RMC	44	49,4	1 768	44,7	2 399	55,7	2 984	47,4	369	10,0	7 564	41,2
REC	31	34,9	1 410	35,7	1 208	28,0	1 352	21,5	359	9,8	4 360	23,8
Subtotal	89	100,0	3 730	94,4	4 248	98,6	6 033	95,8	3 686	100,0	17 786	97,0
Resto	-	-	222	5,6	62	1,4	262	4,2	-	-	546	3,0
Total	89	100,0	3 952	100,0	4 310	100,0	6 295	100,0	3 686	100,0	18 332	100,0
<u>Inversión Autorizada</u>												
RAC	24 328	74,4	21 205	8,0	46 030	20,0	266 206	39,5	600 281	94,5	958 050	52,1
RMC	7 896	24,1	165 926	62,2	146 674	63,6	345 028	51,2	31 208	4,9	696 732	37,9
REC	482	1,5	65 735	24,6	36 599	15,9	47 920	7,1	3 859	0,6	154 595	8,4
Subtotal	32 706	100,0	252 866	94,8	229 303	99,5	659 154	97,8	635 348	100,0	1 809 377	98,4
Resto	-	-	13 856	5,2	1 147	0,5	14 206	2,2	-	-	29 209	1,6
Total	32 706	100,0	266 722	100,0	230 450	100,0	673 360	100,0	635 348	100,0	1 838 586	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas
RMC: Ramas medianamente concentradas
REC: Ramas escasamente concentradas

implanta en los mercados más competitivos, la elevada inversión media por ocupado (1,7 millones de dólares) y por planta (12,2 millones de dólares) que suponen esos dos proyectos concretados explica la gravitación que les corresponde en la inversión ejecutada en pequeños establecimientos y, a la vez, los caracteriza cualitativa y tecnológicamente en un plano no distante de aquellos que implican superiores tamaños de unidad fabril.

De allí que la preminencia de las formas oligopólicas de mercados en los tamaños extremos (más de trescientos y menos de diez ocupados) se corresponde plenamente con diferencias significativas en cuanto a la intensidad de capital y a la inversión media por planta de los proyectos concretados que se incorporan a las mismas.

Más allá de esos ejemplos polares, los restantes tamaños representativos de plantas muestran el predominio del estrato de ramas medianamente concentradas en los tres tipos de variables considerados (proyectos, ocupación e inversión).

Otro aspecto a destacar referido a la asociación existente entre el tamaño de plantas instaladas y el grado de concentración de los mercados surge a partir de la incidencia de los distintos estratos en cada uno de los diferentes tamaños de planta. Así, puede constatarse que, de excluirse el singular ejemplo de los establecimientos más pequeños, cualquiera sea la variable que se analice (cantidad de proyectos, empleo generado o inversión), la participación del estrato más concentrado tiende a incrementarse en relación directa con el tamaño de planta y, en contraposición, en el caso de las formas más competitivas de mercado, se verifica esa misma correspondencia sólo que en sentido contrario: su gravitación decrece a medida que aumenta la dimensión de los establecimientos considerados.

Desde otra perspectiva de análisis, complementaria de la anterior y estructurada sobre la base de la identificación del tamaño de planta predominante en cada una de las distintas formas de mercado, es posible reconocer claras divergencias entre los diferentes estratos de concentración que, como tales, aparecen íntimamente asociadas a la naturaleza de los mismos. De circunscribirse el análisis a la cantidad de nuevas unidades fabriles, aquéllas que ocupan entre 11 y 50 personas (las pequeño-medianas) resultan mayoritarias en las tres tipologías de mercado. Sin embargo, de considerarse el empleo generado o la inversión comprometida se manifiestan nítidamente las divergencias señaladas: en las RAC, las plantas de más de 300 ocupados concentran la mayor parte de la ocupación (50,5%) y de la inversión (62,7%) del estrato, mientras que en las RMC dicho papel es desempeñado por los establecimientos mediano-grandes y, por último, en las REC predominan las plantas que ocupan entre 11 y 50 personas (ver Cuadro 43).

En consecuencia puede afirmarse que la configuración resultante para el conjunto de los proyectos promocionados y concretados en el decenio reproduce, en buena medida, las características estructurales de la industria argentina preexistente, reveladas en el Censo Económico Nacional de 1974 (*). Los grandes establecimientos

(*) Cfr. análisis realizado en Khavisse, M. y Azpiazu, D., La concentración en la industria argentina en 1974, CET/IPAL, D/72/e, Buenos Aires, Noviembre de 1983.

Cuadro 43. Argentina: Distribución relativa por estratos de concentración de los proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada, según tamaño de los establecimientos (porcentajes del total del estrato)

Estratos de concentración	Escala de ocupación					Total
	0-10	11-50	51-100	101-300	>300	
<u>Ramas altamente concentradas</u>						
Proyectos	4,4	44,5	20,0	22,2	8,9	100,0
Personal ocupado	0,2	9,5	10,9	28,9	50,5	100,0
Inversión autorizada	2,5	2,2	4,8	27,8	62,7	100,0
<u>Ramas medianamente concentradas</u>						
Proyectos	5,4	51,8	27,7	14,3	0,8	100,0
Personal ocupado	0,6	23,4	31,7	39,4	4,9	100,0
Inversión autorizada	1,1	23,8	21,1	49,5	4,5	100,0
<u>Ramas escasamente concentradas</u>						
Proyectos	4,6	64,4	19,5	10,4	1,1	100,0
Personal ocupado	0,7	32,3	27,7	31,0	8,3	100,0
Inversión autorizada	0,3	42,5	23,7	31,0	2,5	100,0
<u>Subtotal</u>						
Proyectos	4,9	54,9	23,4	14,3	2,5	100,0
Personal ocupado	0,5	21,0	23,9	33,9	20,7	100,0
Inversión autorizada	1,8	14,0	12,7	36,4	35,1	100,0
<u>Resto</u>						
Proyectos	-	70,0	10,0	20,0	-	100,0
Personal ocupado	-	40,7	11,3	48,0	-	100,0
Inversión autorizada	-	47,4	3,9	48,7	-	100,0
<u>Total</u>						
Proyectos	4,7	55,5	22,8	14,6	2,4	100,0
Personal ocupado	0,5	21,6	23,5	34,3	20,1	100,0
Inversión autorizada	1,8	14,5	12,5	36,6	34,6	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

manufactureros tienden a implantarse en mercados oligopólicos donde, a la vez, asumen una clara preponderancia. Por su parte, las plantas medianas y pequeñas se canalizan preferentemente -salvo algunas pocas excepciones- hacia los mercados mediana o escasamente concentrados en los que ocupan, respectivamente, un papel hegemónico.

Hasta aquí se ha centrado el análisis en la relación existente entre el tamaño de planta y el nivel de oligopolización de los mercados de destino para el conjunto de los proyectos ejecutados. Bajo esa misma relación estructural cabe evaluar si existen diferencias manifiestas en cuanto al grado de concentración que suponen los mismos respecto del total de las presentaciones aprobadas en cada uno de los distintos tamaños representativos y en cada uno de los diferentes estratos de concentración.

A tal fin se han confeccionado tres cuadros semejantes, uno para cada una de las variables consideradas (proyectos, ocupación e inversión), en los que se refleja la significación relativa de los proyectos con PMT o el nivel de concreción de los proyectos promocionados según el tamaño de los establecimientos y el grado de concreción de los mercados hacia los que se orientan (Cuadro 44).

Como un primer enfoque analítico, desde las perspectivas que brindan las diferencias de tamaño de los establecimientos, es posible constatar que, al igual que en el plano agregado, el grado de concreción de los proyectos en cada uno de los distintos tipos de mercado tiende a decrecer en consonancia con el superior tamaño de planta implicado. Ello se manifiesta, con intensidades diversas y con muy escasas excepciones en las tres variables sobre las que se centra el estudio (cantidad de proyectos, de personal ocupado y de inversión promocionada). De allí que pueda inferirse que la disímil actitud empresarial según la dimensión de los proyectos a ejecutar así como las razones que coadyuvan a explicarla (ver sección 3.2.2.) se reproducen, con algunos matices específicos, en el interior de cada uno de los estratos de concentración.

Por su parte, como un segundo enfoque analítico, desde la óptica de los distintos estratos de concentración no se manifiesta tal semejanza entre los resultados a nivel global y desagregado. En efecto, en el plano agregado, el grado de concreción de los proyectos orientados hacia las RAC resulta inferior (muy especialmente si se lo refiere a la cantidad de proyectos y a la inversión comprometida) al que se verifica en las restantes formas de mercado, mientras que en los diversos tamaños representativos de planta se presentan situaciones muy diferenciadas. Así, en los tamaños extremos (menos de diez y más de trescientos ocupados), aquellos donde la mayor parte de los proyectos aprobados, y también de los ejecutados, se canalizan hacia mercados oligopólicos, el nivel de concreción que suponen estos últimos supera al correspondiente para las formas intermedias de mercado y para las más competitivas, en lo que implica una profundización del predominio de las ramas más concentradas de la industria en la implantación de ambos tipos de establecimiento .

Las plantas medianas (51 a 100 ocupados) brindan un tercer ejemplo de resultados opuestos a los observables a nivel agregado, en tanto los mayores porcentajes de concreción se verifican, también, en los proyectos que se orientan hacia los mercados oligopólicos.

Cuadro 44. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal e inversión, según tamaño de establecimientos y estratos de concentración
(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Escala de ocupación	RAC			Estratos de concentración						Resto			Total		
	Aprobados	PMT	%	Aprobados	PMT	%	Aprobados	PMT	%	Aprobados	PMT	%	Aprobados	PMT	%
0-10															
Proyectos	3	2 (66,6)		9	6 (66,6)		8	4 (50,0)		-	-		20	12 (60,0)	
Personal	24	14 (58,3)		68	44 (64,7)		66	31 (47,0)		-	-		158	89 (56,3)	
Inversión	24 542	24 328 (99,1)		10 477	7 896 (75,4)		6 913	482 (7,0)		-	-		41 932	32 706 (78,0)	
11-50															
Proyectos	43	20 (46,5)		111	58 (52,3)		91	56 (61,5)		14	7 (50,0)		259	141 (54,4)	
Personal	1 081	552 (51,1)		3 363	1 768 (52,6)		2 461	1 410 (57,3)		447	222 (49,7)		7 352	3 952 (53,8)	
Inversión	119 441	21 205 (17,8)		273 603	165 926 (60,6)		133 015	65 735 (49,4)		22 081	13 856 (62,8)		548 140	266 722 (48,7)	
51-100															
Proyectos	18	9 (50,0)		73	31 (42,5)		35	17 (48,6)		4	1 (25,0)		130	58 (44,6)	
Personal	1 271	641 (50,4)		5 366	2 399 (44,7)		2 505	1 208 (48,2)		335	62 (18,5)		9 477	4 310 (45,5)	
Inversión	67 190	46 030 (68,5)		343 298	146 674 (42,7)		95 339	36 599 (38,4)		42 453	1 147 (2,7)		548 280	230 450 (42,0)	
101-300															
Proyectos	29	10 (34,5)		58	16 (27,6)		20	9 (45,0)		8	2 (25,0)		115	17 (14,8)	
Personal	5 043	1 697 (33,7)		9 973	2 984 (29,9)		3 333	1 352 (40,6)		1 281	262 (20,5)		19 630	6 295 (32,1)	
Inversión	1 268 986	266 206 (21,0)		1 114 959	345 028 (30,9)		113 874	47 920 (42,1)		33 467	14 206 (42,4)		2 531 286	675 360 (26,6)	
> 300															
Proyectos	12	4 (33,3)		6	1 (16,6)		5	1 (20,0)		1	-		24	6 (25,0)	
Personal	7 022	2 958 (42,1)		2 183	369 (16,9)		2 400	359 (15,0)		371	-		11 976	3 686 (30,8)	
Inversión	1 971 428	600 281 (30,4)		298 024	31 208 (10,5)		151 096	3 859 (2,6)		16 598	-		2 437 146	635 348 (26,1)	
Total															
Proyectos	105	45 (42,9)		257	112 (43,6)		159	87 (54,7)		27	10 (37,0)		548	254 (46,1)	
Personal	14 441	5 862 (40,6)		20 953	7 564 (36,1)		10 765	4 360 (40,5)		2 434	546 (22,4)		48 593	18 332 (37,7)	
Inversión	3 451 587	958 050 (27,8)		2 040 361	696 732 (34,1)		500 237	154 595 (30,9)		114 599	29 209 (25,5)		6 106 784	1 838 586 (30,1)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas; RMC: Ramas medianamente concentradas; REC: Ramas escasamente concentradas; PMT: Puesta en marcha total

A manera de consideración final, integrando los dos niveles de análisis precedentes, el relativo a la configuración del subconjunto de proyectos concretados según la dimensión de las plantas y la tipología de los mercados, y aquel que la relaciona con la correspondiente al total de las presentaciones aprobadas, cabe resaltar que:

- los grandes establecimientos industriales se implantan mayoritariamente en las RAC donde, por un lado, revelan los mayores porcentajes de concreción y, por otro, asumen una clara preponderancia. Mientras la gravitación del estrato más concentrado tiende a incrementarse en correspondencia con el tamaño de las plantas erigidas, la significación de estas últimas en la ocupación o en la inversión ejecutada en las RAC es decreciente en relación directa con el tamaño de las mismas;
- el segmento -ampliado- de las plantas medianas (de 11 a 300 ocupados) revela que las mismas se orientan mayoritariamente hacia las ramas medianas y escasamente concentradas donde, a su vez, asumen un papel hegemónico: las mediano-grandes (101 a 300 ocupados) en el caso de las RMC y, las pequeño-medianas (11 a 50 empleos) en los mercados más competitivos;
- las formas de mercado hacia las que tienden a canalizarse los pequeños establecimientos no difieren sustancialmente de las correspondientes a los medianos, sólo que, en términos de la formación de capital que suponen, resulta decisiva la gravitación de los proyectos ejecutados en RAC que, por sus especificidades (tipos de firmas que los patrocinan, inserción productiva de las mismas, requerimientos e intensidad de capital), en poco se asemejan a las características usuales de plantas con tan escasas necesidades de personal. Incluso, esas tipologías diferenciales explican que sea en las RAC donde se verifican los mayores niveles de concreción;
- el porcentaje decreciente de concreción de las presentaciones aprobadas en función del tamaño de planta que implican las mismas aparece como un fenómeno común, cualquiera sea el tipo de mercado que se considere.

4.2.2. Los proyectos concretados, los estratos de concentración y el tipo de bien

A modo de réplica del análisis efectuado en la sección 4.1.2. se trata, ahora, de constatar las peculiaridades que caracterizan al conjunto de proyectos con PMT en función del tipo de bien que producen (bienes de consumo durables o no durables, intermedios o de capital) y, en una segunda y complementaria instancia, de acuerdo con la naturaleza de los mercados en que se insertan. La intención del análisis y los criterios metodológicos que lo sustentan son similares a los de aquél, sólo que, en este caso, ya no se trata de los resultados potenciales de la promoción industrial sino de los emergentes de la incorporación al espectro industrial de poco más de trescientos establecimientos manufactureros, favorecidos por los beneficios promocionales otorgados.

En términos generales y tal como puede comprobarse en el Cuadro 45 la conformación resultante para el conjunto de los proyectos ejecutados, según tipo de bien y estratos de concentración, no presenta diferencias sustantivas respecto de la correspondiente al total de las presentaciones promocionadas en el decenio.

Cuadro 45. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, personal ocupado e inversión autorizada según tipo de bien y estrato de concentración; relación con el total de los proyectos aprobados

(valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Tipo de bien	Proyectos con puesta en marcha total						Relación con proyectos aprobados							
	Estratos de concentración						Total							
	RAC		RMC		REC		RAC		RMC		REC		Total	
	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%	Cantidad y monto	%
Proyectos														
BOND	11	21,2	57	35,2	41	43,6	109	35,4	45,8	58,8	53,2	55,1		
BI	36	69,3	57	53,7	29	30,9	152	45,4	44,4	49,4	54,7	49,0		
BOD	1	1,8	6	3,7	17	18,1	24	7,8	50,0	60,0	73,9	68,6		
BA	4	7,7	11	6,8	7	7,4	22	7,1	80,0	55,5	53,8	57,9		
Diversos	-	-	1	0,6	-	-	1	0,3	-	25,0	-	25,0		
Total	52	100,0	162	100,0	94	100,0	306	100,0	46,4	52,8	56,6	52,6		
Personas														
BOND	1 397	23,8	1 624	24,1	2 284	52,4	5 305	31,0	38,1	31,5	39,3	36,0		
BI	4 167	71,1	4 418	58,4	1 331	30,5	9 916	55,6	40,5	35,2	41,7	38,1		
BOD	154	2,6	307	4,1	453	10,4	914	5,1	71,6	62,0	56,3	60,3		
BA	144	2,5	652	11,3	292	6,7	1 088	7,2	54,5	43,8	30,6	40,7		
Diversos	-	-	153	2,1	-	-	153	0,9	-	93,1	-	93,1		
Total	5 662	100,0	7 554	100,0	4 260	100,0	17 786	100,0	40,6	36,1	40,5	38,5		
Inversión														
BOND	70 412	7,3	144 415	20,7	75 879	49,1	392 760	16,1	52,5	32,8	37,5	37,4		
BI	675 822	91,4	458 958	71,6	47 101	30,5	1 181 881	78,6	26,6	33,4	21,6	28,4		
BOD	4 412	0,5	11 553	1,7	21 077	13,6	37 442	2,0	70,5	76,7	50,3	58,7		
BA	7 404	0,8	41 214	5,9	10 536	6,8	58 956	3,3	47,8	47,8	27,7	42,3		
Diversos	-	-	338	0,1	-	-	338	n.s.	-	9,5	-	9,5		
Total	958 050	100,0	696 732	100,0	154 593	100,0	1 679 377	100,0	27,8	34,1	30,9	30,2		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: BONO: Bienes de consumo no duraderos

BI: Bienes intermedios

BOD: Bienes de consumo duraderos

BA: Bienes de capital

n.s.: no significativo

RAC: Ramas altamente concentradas

RMC: Ramas medianamente concentradas

REC: Ramas escasamente concentradas

En tal sentido y al margen de la consideración de las formas de mercado en que se implantan los proyectos concretados, se constata la nítida preminencia de la producción de bienes intermedios (poco menos de la mitad de las nuevas plantas y más de las tres cuartas partes de la formación de capital) una menor ponderación relativa de los bienes no durables (más de la tercera parte de las nuevas unidades productivas y apenas el 16,1% de la inversión) y, por último, una escasa significación de las unidades que se destinan a la producción de bienes durables y de capital (7% a 8% de los proyectos y solo 2% a 3% de la inversión ejecutada).

La canalización de las preferencias de los inversores beneficiados por la legislación promocional hacia la producción de insumos intermedios aparece íntimamente asociada al efecto combinado, al cabo del decenio, entre las opciones o alternativas sectoriales derivadas de una cierta continuidad de la dinámica sustitutiva desde los inicios de los años setenta y aquellas -mucho más limitadas- que brindaba el proceso de apertura de la economía a partir de la segunda mitad de los setenta. En este último caso, en un marco recesivo y de profunda reestructuración de los mercados industriales, se concretaron algunos -pocos- grandes proyectos orientados a la producción de bienes intermedios (*) que, en algunas oportunidades, suponen la integración vertical de la producción local como estrategia defensiva ante la irrupción de importaciones de bienes finales y, en otros, la producción de bienes que, por su naturaleza, podrían caracterizarse como 'no transferibles' internacionalmente o por lo menos, escasamente afectados por la competencia externa -abaratada- de productos competitivos (por ejemplo, cemento, algunos materiales para la construcción, etcétera).

En el otro extremo, la menor cantidad de nuevas plantas erigidas en el marco de la promoción industrial (apenas veintidos) que implican, en conjunto, una inversión global de apenas 59 millones de dólares - el 3,3% del total-, se orientan a la producción de bienes de capital, poco complejos y en escalas reducidas.

Esta limitada gravitación de los bienes de capital refleja, por un lado, la persistencia del rezago relativo de los mismos en la estructura industrial y, por otro, es un efecto lógico de la propia naturaleza de la legislación promocional que, de hecho, privilegia el abaratamiento relativo de las importaciones de bienes de capital -vía reducciones arancelarias, franquicias tributarias y crediticias- como forma de alentar la capitalización de la industria.

Las escasas divergencias entre la configuración resultante en el caso de los proyectos con PMT y la del conjunto de los promovidos también se verifican si se integra al análisis la consideración de las formas de mercado prevalecientes en las ramas en que se producen las distintas categorías de bienes. En efecto, basta señalar como fenómenos comunes, cualquiera sea el indicador que se considere (establecimientos, personal ocupado e inversión): a) el

(*) Único tipo de bien en el que la participación que les corresponde en la inversión ejecutada es superior a la correspondiente a la cantidad de plantas y a la del personal ocupado o, en otras palabras, único ejemplo en el que los requerimientos de inversión por establecimiento y la intensidad de capital superan los niveles promedio del conjunto de la industria.

predominio de los bienes intermedios en las RAC y en las medianamente concentradas así como el de los no durables en los mercados más competitivos; b) el hecho de que en los insumos intermedios la gravitación de los distintos estratos de concentración tienda a decrecer en función del grado de competitividad que reflejan los mismos, mientras que en las restantes tipologías de bienes se manifiesta la relación inversa; c) la circunstancia de que los mercados oligopólicos sólo resultan hegemónicos en el caso de los bienes intermedios y aparecen como los de menor significación relativa en las otras categorías de bienes, mientras que los más competitivos hacen lo propio en los bienes de consumo durables, los menos relevantes en el plano global, etcétera.

Como ya fuera señalado en la sección 4.1.2., gran parte de estas semejanzas en cuanto a las formas que adopta la relación entre la conformación de los mercados y el tipo de bien, tienden a reproducir y, por ende, consolidar las características o heterogeneidades estructurales del espectro industrial preexistente, reveladas por el CEN 1974.

No obstante esas similitudes entre la morfología resultante para los proyectos ejecutados y, por otro lado, los promocionados, el porcentaje de concreción que suponen los primeros presenta diferencias importantes según el tipo de bien y el estrato de concentración de que se trate; diferencias que, claro está, no alcanzan la magnitud e intensidad suficiente como para llegar a alterar, en lo sustancial, tal perfil estructural común.

Así, con muy ligeras variaciones según sea el indicador de referencia, los mayores niveles de ejecución son los correspondientes a los proyectos productores de bienes de consumo durables y de capital (en lo relativo a la inversión, el 58,7% y 42,3%, respectivamente), al tiempo que los insumos intermedios muestran los índices más bajos de concreción (apenas 28,4% de la inversión promocionada).

Las peculiaridades distintivas de ambos subconjuntos, donde en el primer caso (BCD y BK) predominan las unidades con escalas reducidas de producción y requerimientos relativamente escasos de capital mientras que en el segundo (BI) resulta decisiva la presencia de algunos proyectos que, por la propia naturaleza de las opciones tecnológicas, suponen inversiones de magnitud y elevadas escalas de producción (por ejemplo, los cementeros), contribuirían a explicar esa distinta actitud empresarial en cuanto a la ejecución de proyectos industriales en un contexto recesivo como el que se manifiesta en el sector, desde mediados de la década.

Tales resultados y las razones que los explican o, por lo menos, coadyuvan a explicarlos, no difieren mayormente entre los distintos estratos de concentración. En efecto, cualquiera sea la forma de mercado y la variable considerada, los mayores porcentajes de concreción corresponden, en la casi totalidad de los casos, a las plantas productoras de bienes de consumo durable y los menores a las productoras de insumos intermedios.

En este último caso merece destacarse un rasgo singular que cabe inferir de los diferentes porcentajes de concreción que suponen los proyectos con PMT según el indicador o variable que se jerarquice: en las tres tipologías de mercado el nivel de ejecución de la inversión es siempre inferior al correspondiente al empleo y, más aún,

respecto de la cantidad de plantas promocionadas; en otras palabras, los proyectos concretados para la producción de bienes intermedios revelan, en promedio, una intensidad de capital y una inversión unitaria inferior a las del total de las presentaciones aprobadas para la producción de tal grupo de bienes.

Idéntico fenómeno sólo se manifiesta en los casos de las plantas productoras de bienes de capital en RAC y para todas las categorías de bienes industriales en los mercados más competitivos (REC).

En síntesis, más allá del enfoque analítico que se adopte resulta indudable que las firmas promocionadas han optado por privilegiar las alternativas de inversión que conlleven un menor riesgo empresario en función de la magnitud de la inversión comprometida, por sobre la naturaleza, destino y grado de oligopolización de la producción de cada uno de los distintos tipos de bienes.

ANEXOS CAPITULO IV

Cuadro 46. Argentina: Los cuarenta mayores proyectos con promoción
aprobada 1974-1983: monto de la inversión, estratos de
concentración, año de presentación y aprobación
(miles de dólares)

N° de orden	Monto de la inversión promovida	Concentración rama de destino	Año de presentación	Año de aprobación			
1	525 794	RAC	1974	1976			
2	491 056	RAC	1979	1981			
3	296 462	RAC	1974	1976			
4	276 803	RAC	1980	1981			
5	251 000	RAC	1974	1975			
6	163 063	RAC	1975	1976			
7	150 924	RMC	1976	1978			
8	142 587	RAC	1981	1983			
9	130 660	RAC	1980	1981			
10	115 712	RAC	1979	1981			
Primeros diez	2 546 061	RAC (9)	RMC (1)	1974 (3); 1975 (2); 1979 (2); 1980 (2); 1981 (1).	1975 (1); 1976 (3); 1979 (1); 1981 (4); 1983 (1).		
11	114 725	RMC	1975	1978			
12	111 170	RAC	1980	1983			
13	105 343	RMC	1976	1979			
14	104 844	REC	1975	1977			
15	92 330	RAC	1980	1981			
16	90 561	RMC	1975	1978			
17	89 000	RAC	1978	1979			
18	85 622	RAC	1978	1979			
19	82 943	RMC	1981	1983			
20	80 060	RMC	1974	1975			
Segundos diez	956 598	RAC (4)	RMC (5)	REC (1)	1974 (1); 1975 (3); 1976 (1); 1978 (2); 1980 (2); 1981 (1).	1975 (1); 1977 (1); 1978 (1); 1979 (4); 1981 (1); 1983 (2).	
21	68 939	RMC	1978	1980			
22	61 670	RMC	1975	1979			
23	61 300	RAC	1978	1980			
24	57 826	RMC	1976	1979			
25	53 663	RAC	1980	1983			
26	52 039	RMC	1973	1975			
27	51 232	RAC	1975	1977			
28	50 015	RMC	1977	1979			
29	44 561	RMC	1976	1978			
30	40 434	RAC	1980	1983			
Terceros diez	541 799	RAC (4)	RMC (6)		1973 (1); 1975 (2); 1976 (2); 1977 (1); 1978 (2); 1980 (2).	1975 (1); 1977 (1); 1978 (1); 1979 (3); 1980 (2); 1983 (2).	
31	39 327	RAC	1980	1981			
32	38 305	RAC	1980	1983			
33	36 170	RAC	1980	1981			
34	34 075	RMC	1977	1980			
35	33 188	Resto	1977	1981			
36	31 208	RMC	1974	1977			
37	29 550	RMC	1980	1981			
38	28 560	RMC	1978	1980			
39	27 536	REC	1979	1981			
40	26 842	RMC	1979	1981			
Cuartos diez	324 822	RAC (3); RMC (5)	REC (1)	Resto (1)	1974 (1); 1977 (2); 1978 (1); 1979 (2); 1980 (4).	1977 (1); 1980 (2); 1981 (6); 1983 (1).	
Primeros cuarenta	4 369 280	RAC (20)	RMC (17)	REC (2)	Resto (1)	1973 (1); 1974 (5); 1975 (7); 1976 (3); 1977 (3); 1978 (2); 1979 (8); 1980 (4); 1979 (4); 1980 (10); 1981 (2).	1975 (3); 1976 (3); 1977 (3); 1978 (2); 1979 (8); 1980 (4); 1981 (11); 1983 (6).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

Nota: RAC: Ramas altamente concentradas
RMC: Ramas moderadamente concentradas
REC: Ramas escasamente concentradas

Cuadro 47. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1973-1984; distribución del personal ocupado según tamaño de los establecimientos y estratos de concentración; relación con el Censo Económico Nacional 1974 (valores absolutos y porcentajes)

Estratos de concentración	Escala de ocupación					Total
	0-10	11-50	51-100	101-300	>300	
<u>RAC (P)</u>						
Aprobados	-	12	67	469	870	1 418
CEN 1974	267	1 000	1 479	7 272	97 702	107 800
%	-	(1,1)	(4,5)	(6,4)	(0,9)	(1,3)
<u>RAC (M)</u>						
Aprobados	24	1 069	1 204	4 574	6 152	13 023
CEN 1974	18 124	34 936	22 786	52 918	153 752	282 516
%	(0,1)	(3,1)	(5,3)	(8,6)	(4,0)	(4,6)
<u>RAC</u>						
Aprobados	24	1 081	1 271	5 043	7 022	14 441
CEN 1974	18 391	36 016	24 265	60 190	251 454	390 316
%	(0,1)	(3,0)	(5,2)	(8,4)	(2,8)	(3,7)
<u>RMC</u>						
Aprobados	68	3 363	5 366	9 973	2 183	20 953
CEN 1974	49 144	83 324	49 696	96 992	152 359	431 515
%	(0,1)	(4,0)	(10,8)	(10,3)	(1,4)	(4,9)
<u>REC</u>						
Aprobados	66	2 461	2 505	3 333	2 400	10 765
CEN 1974	229 481	151 447	58 758	85 804	73 143	598 633
%	(n.s.)	(1,6)	(4,3)	(3,9)	(3,3)	(1,8)
<u>Subtotal</u>						
Aprobados	158	6 905	9 142	18 349	11 605	46 159
CEN 1974	297 016	270 787	132 719	242 986	476 956	1 420 464
%	(0,1)	(2,5)	(6,9)	(7,6)	(2,4)	(3,2)
<u>Resto</u>						
Aprobados	-	447	335	1 281	371	2 434
CEN 1974	34 321	27 156	10 261	18 025	15 030	104 793
%	-	(1,6)	(3,3)	(7,1)	(2,5)	(2,3)
<u>Total</u>						
Aprobados	158	7 352	9 477	19 630	11 976	48 593
CEN 1974	331 337	297 943	142 980	261 011	491 986	1 525 257
%	(0,1)	(2,5)	(6,6)	(7,5)	(2,4)	(3,2)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, y Knaulsky, M. y Azpiroz, D., La concentración en la industria argentina en 1974, CET/IPAL, D/72/e, Noviembre 1983, Buenos Aires.

Nota: RAC (P): Ramas altamente concentradas (Pocas)
RAC (M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
RAC: Ramas altamente concentradas
RMC: Ramas medianamente concentradas
REC: Ramas escasamente concentradas
n.s.: no significativo

Cuadro 46. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha total el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados a/ (valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	Proyectos con puesta en marcha total						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal		Inversión		Proyectos		Personal Inversión
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	%	%	%
RAC (P)	3	1,0	544	2,9	303 577	16,5	33,3	38,4	34,9
RAC (M)	49	15,2	5 318	29,0	654 473	35,6	47,6	40,8	25,4
RAC	52	16,2	5 862	31,9	958 050	52,1	46,4	40,6	27,8
RMC	142	50,3	7 564	41,3	696 732	37,9	52,8	36,1	34,1
REC	94	29,2	4 360	23,8	154 595	8,4	56,6	40,5	30,9
Excluidos:	122	39,7	17 786	97,0	1 809 377	98,4	52,5	38,5	30,2
Resto	14	4,3	546	3,0	29 209	1,6	45,2	22,4	25,5
Total	322	100,0	18 332	100,0	1 838 586	100,0	52,3	37,7	30,1

Cuadro 47. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha parcial el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados a/ (valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	Proyectos con puesta en marcha parcial						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal		Inversión		Proyectos		Personal Inversión
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	%	%	%
RAC (P)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RAC (M)	1	7,7	227	11,2	111 170	45,3	1,0	1,7	4,3
RAC	1	7,7	227	11,2	111 170	45,3	1,0	1,6	3,2
RMC	11	64,6	1 417	70,2	128 051	52,2	4,3	6,8	6,3
REC	1	7,7	375	18,6	6 179	2,5	0,6	3,5	1,2
Total	13	100,0	2 019	100,0	245 400	100,0	2,5	4,4	4,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ Excluidos proyectos acogidos al Decreto 1239/76.

Nota: RAC (P): Ramas altamente concentradas (Pocas)
 RAC (M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
 RAC: Ramas altamente concentradas
 RMC: Ramas medianamente concentradas
 REC: Ramas escasamente concentradas

Cuadro 50. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y en ejecución el 31 de diciembre de 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados a/ (valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	Proyectos en ejecución						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal		Inversión		Proyectos		Inversión
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	%	%	%
RAC (P)	1	1,8	430	5,3	525 794	19,5	12,5	30,3	60,4
RAC (M)	17	30,3	2 956	36,4	1 444 614	53,5	17,5	22,7	56,0
RAC	18	32,1	3 386	41,7	1 970 408	73,0	17,1	23,4	57,1
RMC	24	42,9	2 497	30,7	617 468	22,8	9,3	11,9	30,3
REC	11	19,6	2 044	25,2	72 718	2,7	6,9	19,0	14,5
Subtotal	53	94,6	7 927	97,6	2 660 594	98,5	10,2	17,2	44,4
Resto	3	5,4	196	2,4	41 089	1,5	11,1	8,1	35,9
Total	56	100,0	8 123	100,0	2 701 683	100,0	10,2	16,7	44,2

Cuadro 51. Argentina: Proyectos con promoción aprobada 1974-1983 y con puesta en marcha vencida el 31 de diciembre 1983, según estratos de concentración; relación con el total de proyectos aprobados a/ (valores absolutos, miles de dólares y porcentajes)

Estratos de concentración	Proyectos con puesta en marcha vencida						Relación con proyectos aprobados		
	Proyectos		Personal		Inversión		Proyectos		Inversión
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	%	%	%
RAC (P)	5	2,3	444	2,3	41 047	3,2	62,5	31,3	4,7
RAC (M)	34	15,7	4 380	22,2	354 785	27,5	35,1	33,6	13,7
RAC	39	18,0	4 824	24,5	395 832	30,7	37,1	33,4	11,5
RMC	107	49,5	9 308	47,3	586 734	45,4	41,6	44,4	28,8
REC	56	26,0	3 855	19,6	264 991	20,5	35,2	35,8	53,0
Subtotal	202	93,5	17 987	91,4	1 247 557	96,6	38,8	39,0	20,8
Resto	14	6,5	1 692	8,6	44 301	3,4	31,9	69,5	38,7
Total	216	100,0	19 679	100,0	1 291 858	100,0	39,4	40,5	21,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial.

a/ Excluidos proyectos acogidos al Decreto 1239/76

Nota: RAC (P): Ramas altamente concentradas (Pocas)
RAC (M): Ramas altamente concentradas (Muchas)
RAC: Ramas altamente concentradas
RMC: Ramas medianamente concentradas
REC: Ramas escasamente concentradas

V. CONCLUSIONES

5.1. Implicancias de los proyectos con promoción aprobada entre 1974 y 1983

El análisis realizado sobre el total de proyectos que obtuvieron acuerdo para acogerse a los beneficios de los regímenes promocionales considerados autoriza la enunciación de un conjunto de conclusiones que permiten aproximarse tanto a la evaluación de dichos regímenes en sí mismos, como a otros elementos que será indispensable tener en cuenta en el planteo de las propuestas para el modelo industrial correspondiente a la etapa de institucionalización que inició el país.

5.1.1. Significación en el plano macroeconómico

El primer aspecto a remarcar es el referido a la significación macroeconómica del conjunto de las presentaciones aprobadas en la década. Las mismas supondrían, de concretarse en su totalidad, la incorporación al sector industrial de apenas 548 nuevos establecimientos, generadores de puestos de trabajo por un nivel equivalente a sólo el 3,2% de la ocupación sectorial relevada por el CEN 1974 y un monto de inversión global (6,1 miles de millones de dólares) que representa alrededor del 25 al 30 por ciento del valor agregado por el sector en un solo año. Las magnitudes comprometidas revelan, por lo menos en el plano agregado, que el sistema promocional no ha desempeñado un papel activo y relevante como propulsor del proceso de industrialización. En efecto, transcurrido un decenio, los resultados globales son relativamente magros y poco importantes para dinamizar suficientemente la formación de capital en el sector y la consiguiente generación de empleos y de cambios estructurales.

No obstante, para algunos distritos geográficos y para unas pocas ramas industriales, las presentaciones aprobadas alcanzan cierta significación estructural, sea por una demanda de fuerza de trabajo en áreas deprimidas y expulsoras de población económicamente activa (casos San Luis, Catamarca, Santiago del Estero, etc.) o, por sus implicancias sobre el desarrollo local de determinadas producciones intermedias (pastas celulósicas, algunas de la petroquímica y de la siderurgia), históricamente rezagadas respecto de las industrias usuarias.

Esto último remite a la consideración de los dos aspectos del sistema promocional: los regímenes regionales y los sectoriales que, en realidad, más que configurar un conjunto articulado, aparecen como una superposición de problemáticas, no siempre homogéneas (*).

Una de las diferencias más notorias que se derivan de los distintos tipos de regímenes específicos, según sean regionales o sectoriales, surge a partir de las características esenciales de las plantas que gozan de los beneficios respectivos. Así, mientras en el primer caso, que concentra la mayor parte de las presentaciones promocionadas (más del 95% del total), predominan las unidades productivas de mano de obra intensiva y requerimientos de inversión relativamente escasos; en el segundo, por la propia naturaleza de las actividades que comprenden (siderurgia, petroquímica), se trata de establecimientos que, en general, suponen elevadas escalas de producción, inversiones unitarias considerables e intensivas en capital. De allí puede inferirse que el efecto más importante de las presentaciones acogidas a los regímenes regionales se manifiesta en la cantidad de nuevas unidades productivas instaladas en el interior del país y en la consiguiente descentralización de la demanda de mano de obra industrial. Por su parte, el impacto principal de los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales radica en su capacidad de generar transformaciones cualitativas en la estructura productiva y tecnológica de tales industrias.

5.1.2. Características de la inversión promocionada

Resumiendo los datos del análisis referidos a la inversión comprometida, los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales adquieren un peso decisivo desde la perspectiva espacial. En tal sentido, la localización geográfica de buena parte de los mismos (petroquímicas de la provincia de Buenos Aires o siderúrgicas en Santa Fe), ha contribuido a erosionar, por lo menos en lo referido a la formación de capital, el efecto desconcentrador procurado por el sistema promocional. Así, a pesar de su objetivo esencial de no alentar la radicación industrial en las regiones de mayor desarrollo relativo, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba -históricamente, el centro polarizador de desarrollo industrial- concentran casi la tercera parte del total de la inversión promocionada en el decenio (31,1%); con la particularidad adicional de que las plantas a instalarse en ellas son, en promedio, de mayor tamaño relativo y superior intensidad de capital que las propuestas para el resto del país.

(*) A la vez, los mismos coexisten con otros regímenes promocionales no regulados por la Secretaría de Industria (como el caso de la ley N° 22021 para la provincia de La Rioja; la ley N° 19640 para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; la ley N° 22702 para San Luis y Catamarca y la N° 22893 para San Juan), a pesar de que brindan incentivos federales que, en muchos casos resultan muy superiores a los de aquéllos, para determinadas actividades. Indudablemente, la posibilidad de desarrollar una política industrial que sobre la base de la selectividad de las presentaciones, procure modificar el perfil estructural de la industria (en lo sectorial y regional) se ve condicionada y erosionada no sólo por la diversidad y heterogeneidad de los regímenes específicos de promoción sino, fundamentalmente, por la vigencia de otros que escapan al control del ente rector de la política industrial.

Al margen de estos tres distritos geográficos, sólo la provincia de Misiones alcanza cierta significación por la magnitud de la inversión promocionada a radicarse en la misma (el 16,9% del total). Ese efecto de descentralización geográfica de la inversión industrial es consecuencia directa de la influencia que ejercen apenas dos proyectos celulósico-papeleros a favor de la disponibilidad de la materia prima patrocinados por la empresa que ya lideraba el sector en el ámbito nacional, que concentran las cuatro quintas partes de la inversión aprobada en la provincia.

El resto de las provincias del país -las más rezagadas por su nivel de industrialización- captan en su conjunto poco más de la mitad de la inversión autorizada al cabo del decenio. Entre ellas sólo merecen destacarse algunas sureñas como Chubut (7,7% del total), vinculada esencialmente a la relocalización de parte de la industria textil preexistente y Santa Cruz (5,1% del total), donde un sólo proyecto cementero, de características peculiares y de concreción poco probable, explica casi el 90% del total provincial.

5.1.3. Distribución del empleo a generar

Distinta es la imagen resultante de la distribución espacial del empleo industrial que se generaría de ejecutarse la totalidad de las presentaciones aprobadas. En este caso, el impacto ocupacional de las mismas, aunque no muy significativo en su magnitud absoluta, implica un aporte positivo a la descentralización regional de la demanda de mano de obra industrial, a punto tal que en seis de las áreas más deprimidas del país, los nuevos puestos de trabajo que supondría la concreción de los proyectos promocionados representan un incremento superior al 50% en la ocupación industrial local (Tierra del Fuego, San Luis, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz y Chubut).

Los resultados verificados en materia de descentralización geográfica del empleo industrial resultan relativamente compatibles -o por lo menos, no contradictorios- con los objetivos perseguidos por el sistema promocional.

5.1.4. Influencia sobre la pequeña y mediana industria

No podría decirse lo propio respecto de la consecución del objetivo explicitado de alentar y apoyar, preferencialmente, a las pequeñas y medianas industrias. Muy por el contrario, el conjunto de los proyectos promocionados en el decenio muestra que apenas el 4,4% de los mismos -unidades productivas con más de trescientas personas ocupadas- explican la cuarta parte del empleo a generar y alrededor del 40% del total de la inversión autorizada en el período.

En el polo opuesto, el de las pequeñas industrias -menos de cincuenta ocupados- cuya implantación procuraba alentarse con la concesión de beneficios promocionales, se concentran la mitad de las presentaciones aprobadas pero apenas el 15,4% de los puestos de trabajo a crearse y menos del 10% del total de la inversión promocionada. En síntesis, aún cuando la cantidad de pequeñas plantas aprobadas supone un cierto nivel de consecución de uno de los objetivos básicos del sistema, el impacto estructural de las mismas en términos del empleo a generar y de la formación de capital comprometida, asume una muy escasa significación.

5.1.5. La concentración de capital y mercados

Estas referencias a los tamaños extremos de planta sugieren, a partir de sus disímiles niveles de participación, la existencia de un elevado grado de concentración de la inversión promocionada en un núcleo reducido de firmas. En efecto, apenas cuarenta proyectos alcanzan a explicar más del 70% de la formación de capital que goza de beneficios promocionales y sólo veinte de ellos concentran el 57,4% del total de la inversión aprobada en el decenio.

El papel hegemónico que desempeñan unos pocos proyectos, entre los que se incluyen algunos que corresponden a una misma firma, constituye uno de los fenómenos más relevantes entre los resultados de la promoción industrial en el último decenio. Más aún cuando, en la generalidad de los casos, se orientan hacia mercados oligopólicos y son patrocinados por empresas que ya ocupaban una posición de liderazgo en los mismos. De allí que pueda sostenerse que la aplicación del régimen promocional ha contribuido a acelerar y profundizar la concentración en la industria manufacturera argentina.

Desde la perspectiva que surge de la desagregación del espectro industrial según la concentración de la producción en las distintas ramas que lo integran, se comprueba, también, una serie de resultados que merecen ser destacados.

Tomando como base el nivel de oligopolización que presentaban los diferentes mercados industriales en los inicios del período bajo análisis (1973) es posible constatar la nítida preminencia de las ramas concentradas como destino de las presentaciones aprobadas (menos del 20% del total y de la tercera parte del empleo a generar, pero más de la mitad de la inversión promocionada) y, a la vez, la gravitación decreciente de las restantes tipologías de mercado en función del grado de competitividad que reflejan las mismas.

Estos resultados podrían estar revelando que la promoción industrial habría posibilitado o favorecido la superación de las tradicionales barreras a la entrada que caracterizan a los mercados oligopólicos. Sin embargo, un análisis más profundo de los proyectos que se orientan hacia tales mercados revela sus características esenciales: mayor inversión media por planta, superior intensidad de capital, elevadas escalas de producción y, fundamentalmente, en la mayoría de los casos, el haber sido presentados por firmas que ya ocupaban una posición hegemónica en los mercados correspondientes.

Incluso este afianzamiento o consolidación del liderazgo de un grupo importante de firmas oligopólicas se materializa a partir de la aprobación de proyectos que, casi en su totalidad, reconocen sus primeras formulaciones con bastante anterioridad a la sanción del régimen y cuya consecución, en principio, no estaba supeditada o condicionada al otorgamiento de los beneficios promocionales que luego se le concedieron (*).

(*). De todas maneras, las proyecciones de mercado que sustentaban a muchos de estos proyectos formulados durante la fase expansiva del ciclo, derivaron en escalas de producción que, con la posterior evolución de la economía, quedaron sobredimensionadas respecto de los requerimientos reales del mercado interno. Esto explica que, incluso a pesar de los beneficios que se les otorgaron, parte de estos proyectos de inversión continúan sin ser concretados.

5.1.6. El perfil por tipo de producto

A favor de la influencia que ejercen algunos de esos grandes proyectos, la producción de insumos intermedios aparece como la más favorecida por la política promocional, a punto tal que alcanza a explicar casi el 85% del total de la inversión promocionada y más de la mitad de las plantas productivas a instalarse al amparo del régimen. Por su parte, las actividades que revelan una menor captación de nuevos capitales son las productoras de bienes de capital (solo 2,3% de la inversión total) y las de bienes de consumo durables (1,0%).

Así, la estructura resultante según el tipo de bien a producir parecería responder, en el ejemplo argentino de principios del decenio, a los patrones convencionales de la dinámica sustitutiva; los que indican que una vez alcanzado un cierto grado de desarrollo en la producción de bienes finales de consumo (durables y no durables), recién se estaría en condiciones de encarar la producción local de aquellos insumos intermedios que requerirían, dada la magnitud de la inversión y de las escalas de producción que presuponen, un nivel de desarrollo mínimo de su demanda interna. En ese sentido, aquel marcado predominio de los bienes intermedios parecería resultar compatible con el grado de industrialización alcanzado por la economía argentina hacia principios de los años setenta.

Idéntica perspectiva estaría reflejando la escasa significación de los proyectos orientados a la producción de bienes de capital; precisamente el sector más rezagado de un perfil industrial que se conformó, históricamente, bajo el modelo sustitutivo. El hecho de que el sistema promocional no contribuya a revertir ese rasgo deficitario de la estructura industrial del país no está disociado de la propia naturaleza de los criterios básicos que sustentan al mismo. Así, por ejemplo, el abaratamiento relativo de los costos de la inversión industrial, que constituye uno de los mecanismos esenciales para promover la radicación de nuevas industrias, reconoce en la desgravación de aranceles a las importaciones de bienes de capital a uno de sus instrumentos principales, y en el consiguiente desaliento a su producción local a uno de sus efectos lógicos.

5.2. El grado de concreción de los proyectos aprobados

En las consideraciones precedentes se sintetizan los elementos más significativos que caracterizan al conjunto de las presentaciones aprobadas bajo el régimen de promoción industrial durante el último decenio. No obstante, la evaluación de los resultados de la política de promoción industrial no puede desconocer, ni dejar de integrar al análisis, las formas que adopta la estrategia de las empresas promovidas en cuanto a la ejecución de sus respectivos proyectos de inversión. Diversas son las razones que justifican el estudio específico de los proyectos concretados y de su relación con el total de los aprobados:

- es en los primeros donde se verifica, realmente, el impacto estructural derivado o, por lo menos, asociado al régimen promocional;

- la contrastación entre ambos pone de manifiesto o permite inducir los condicionantes que impone la evolución del marco macroeconómico en el que debe insertarse la política promocional, así como también la presencia de determinadas conductas 'perversas' por parte de las empresas promovidas (por ejemplo, los comúnmente caracterizados como proyectos "tapón");
- en tanto la aplicación de la política promocional no se agota en la simple denegatoria o aprobación de las presentaciones sino que comprende, como mínimo, el seguimiento y control de estas últimas, aquella contrastación permite inferir algunas deficiencias en la acción desarrollada por las autoridades de aplicación del régimen que, como tales, hacen a la evaluación de los resultados obtenidos.

5.2.1. Las postergaciones y desistimientos

De allí la importancia que cabe asignarle al estudio del 'estado de situación' del conjunto de los proyectos aprobados al 31 de diciembre de 1983 y, más específicamente, al análisis de aquéllos que, en dicha fecha, habían concretado su puesta en marcha.

En dicho marco, el primer y principal fenómeno a resaltar lo constituye, sin lugar a dudas, el escaso grado de concreción que se verifica para el conjunto de los proyectos promocionados. En efecto, aquellos que en diciembre de 1983 habían iniciado su fase operativa representan menos de la mitad de las presentaciones aprobadas (46,3%) y la inversión comprometida en los mismos se ubica por debajo de la tercera parte del total autorizado en el decenio (30,1%). Por su parte, los 'desistimientos tácticos' de realizar la inversión promovida ascienden a casi el 40% del total de proyectos, mientras que aquellos que a esa fecha se encontraban 'en ejecución' representan alrededor del 10% de ese total, al tiempo que concentran el 44,2% de la formación de capital promocionada.

Estos últimos porcentajes remiten a la consideración de una importante característica distintiva entre los proyectos en ejecución y los concretados que, como tal, denotaría que la conducta empresarial en materia de inversión no está para nada disociada del tipo de unidad fabril comprometida. Así, los que se hallan en operación revelan, en promedio, un menor tamaño de planta -tanto por la ocupación como por la inversión media- y una intensidad de capital inferior a la correspondiente al conjunto de las presentaciones aprobadas. En oposición, los requerimientos de mano de obra y de inversión así como la intensidad media de capital de los proyectos en vías de realización superan holgadamente a tales niveles medios - la inversión promedio por planta en estos últimos es casi siete veces superior a la de los primeros y más de cuatro veces la del conjunto-.

Aún cuando varios son grandes proyectos que naturalmente podrían llegar a demandar algunos años para su maduración, los tiempos transcurridos desde la aprobación de buena parte del total de los proyectos en ejecución -por ejemplo, más de cinco años- permiten suponer que se han registrado importantes desfases respecto de los tiempos de realización aprobados originalmente.

Estos retrasos en la ejecución de la inversión comprometida, su postergación temporal sin desistir de la misma -otro rasgo a destacar entre los resultados de la promoción- surgirían, en principio, como consecuencia de determinadas conductas oligopólicas por parte de las empresas promovidas y/o de las modificaciones operadas en diversas variables macroeconómicas (evolución y perspectivas de los mercados, precios relativos, etc.) que, como tales, afectarían las tasas de retorno de la inversión.

En el primer caso se trata, por ejemplo, de proyectos sobredimensionados, con vistas a la reserva de mercados futuros y a la inhibición al ingreso de nuevos oferentes, cuyos promotores optaron por no comprometer fondos líquidos ante las alternativas que brindaban otros mercados -como el financiero- mucho más rentables y de ningún riesgo, postergando la inversión industrial sin exponerse con ello a la pérdida de los beneficios promocionales que se les concedieran.

El segundo factor explicativo está asociado a la inestabilidad generalizada de la estructura de precios relativos -superando con holgura cualquier análisis de sensibilidad previo- en un contexto recesivo de los mercados industriales y de incertidumbre sobre las expectativas sectoriales. En dicho marco, la opción de retrasar la inversión promocionada sin renunciar a los beneficios resulta particularmente válida en aquellos proyectos con principios -importantes- de realización o en los que, a juicio de sus promotores, cabría esperar la reversión futura de sus condicionantes.

Fuera de estos ejemplos, los menos, la brusca y profunda alteración del entorno macroeconómico dentro del que, en su momento, se formularon e incluso aprobaron gran parte de los proyectos, trajo aparejada una difundida actitud prescindente por parte de las firmas promovidas. Ello se refleja nítidamente en la elevada cantidad de proyectos con puesta en marcha vencida (los caracterizados como 'desistimientos tácticos'), que alcanzan a representar casi el 40% del total de las presentaciones aprobadas en el decenio. Es en estos casos donde se manifiestan en toda su intensidad, los condicionantes que impone el desenvolvimiento global de la economía y, con ello, la ineficacia de toda legislación o política promocional que no se vea acompañada por una estrategia de dinamización del crecimiento económico en general y del industrial en particular.

El hecho de que a diciembre de 1983 no se haya concretado siquiera la mitad de las propuestas aprobadas y la tercera parte de la formación de capital promocionada es, también, un fiel indicador de la influencia decisiva que ejerce ese marco macroeconómico en el que debe inscribirse la política de promoción industrial.

5.2.2. Los proyectos con puesta en marcha total: incidencia sobre la estructura industrial preexistente y relación con el total de los aprobados

Si el análisis se circunscribe a los proyectos que se incorporaron efectivamente al espectro industrial gozando de los incentivos promocionales, se puede constatar que el efecto real de los mismos sobre la estructura industrial preexistente se limita a:

- un incremento de apenas 0,25% en la cantidad de establecimientos manufactureros o de 1,7% si se consideran aquellos que ocupan a más de diez personas;

- . un crecimiento en la ocupación industrial, al cabo de la década, de apenas 1,2% (0,1% anual promedio); porcentaje que sólo en una de las divisiones industriales -industrias metálicas básicas- supera al 2% y en apenas cinco provincias -San Luis, Catamarca, Neuquén, Chubut y Chaco- se ubica por encima del 10%;
- . un efecto prácticamente nulo sobre el tamaño medio de unidad fabril -personal ocupado por planta- predominante en el sector industrial en su conjunto.

En esos pocos tópicos se sintetizan las implicancias estructurales más notorias del conjunto de proyectos aprobados y ejecutados durante la última década.

De todas maneras, más allá de ese impacto global sobre la industria preexistente, cabe rescatar algunas de las principales características que revela la conformación de ese grupo de proyectos puestos en marcha, así como su relación con el total de los promovidos, tanto en el plano sectorial como en el espacial. En tal sentido, entre los fenómenos de mayor significación estructural, merecen destacarse:

- . en lo sectorial, un cierto predominio relativo de las industrias tradicionales, vegetativas, en cuanto a la cantidad de plantas instaladas y al empleo generado (en ambos casos, aproximadamente la mitad del total), aún cuando su gravitación en la inversión se limita a poco más de la cuarta parte del total. Por otro lado, la orientación sectorial de esta última no revela diferencias manifiestas entre un núcleo amplio y heterogéneo de actividades, más allá de una muy ligera preminencia del conjunto de las industrias productoras de insumos intermedios;
- . la inexistencia de diferencias significativas entre los porcentajes de concreción verificados en las distintas ramas industriales, o en otras palabras, que el retraimiento de los inversionistas promocionados afectó de manera más o menos similar al conjunto de las actividades manufactureras. La única salvedad -en realidad, la única situación diferencial- la brindan las industrias metálicas básicas, la menos afectada por esa prescindencia de los inversores, a punto tal de ser la única en que se concretó más de la mitad de los proyectos aprobados, así como de la ocupación y la formación de capital promocionada;
- . el hecho de que en la casi totalidad de las actividades se constata una característica similar a la verificable en el plano agregado: el tamaño de los establecimientos puestos en marcha -definido tanto por el empleo generado como por sus requerimientos medios de inversión- y la intensidad de capital de las técnicas empleadas en los mismos, son siempre inferiores a los correspondientes a los proyectos promocionados en cada una de las distintas ramas industriales;
- . en lo regional, el limitado efecto descentralizador que se deriva del total de los proyectos puestos en marcha. Así, de considerarse el monto de inversión que suponen los mismos, en apenas tres provincias (Misiones, Santa Fe y Buenos Aires) se concentra casi la mitad del total (47,2%) y, de sumarse las radicaciones en Catamarca y Córdoba quedarían explicadas casi las dos terceras partes (63,6%) de la formación de capital

concretada en el decenio. Como elemento adicional, cabe hacer notar que en ese núcleo central, polarizador de los proyectos puestos en marcha, participan las tres provincias de mayor desarrollo relativo del país (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Por su parte, en lo concerniente al empleo generado por los mismos, la situación resultante en cuanto a su distribución espacial no difiere sustancialmente de aquélla, aún cuando se manifiesta de manera mucho menos acentuada;

el porcentaje superior de concreción que se verifica en esas tres provincias centrales respecto del correspondiente al resto del país tiende a morigerar el positivo, aunque de por sí reducido, efecto de desconcentración geográfica de la demanda de mano de obra que se derivaría de los proyectos promocionados. En tal sentido, bastaría con señalar que mientras en este último caso, aquellos tres estados centrales explican el 16,2% de la ocupación, en los proyectos puestos en marcha su incidencia en la generación de empleos asciende a poco más de la cuarta parte del total (26,0%).

En síntesis, la distribución sectorial y regional de los proyectos concretados revela, por un lado, en términos agregados, la inexistencia de transformaciones sustantivas en el perfil estructural preexistente y, por otro lado, en el específico plano espacial, un limitado nivel de consecución en cuanto al objetivo -explicitado por la propia legislación promocional- de contribuir a la desconcentración geográfica de la actividad industrial.

Otro de los planos donde tampoco los resultados verificados finalmente denotan logros importantes en función de los objetivos perseguidos, es el referido al desarrollo y fortalecimiento de la pequeña y mediana industria. En efecto, considerando que el tamaño de planta fabril, definido por el personal empleado, constituye uno de los indicadores más representativos del tipo de industria implantada, pueden constatar los magros resultados obtenidos en ese campo. Así, a pesar de la correlación negativa existente entre el porcentaje de concreción de los proyectos promocionados y el tamaño de planta involucrado (*), la cantidad de establecimientos que ocupan por ejemplo menos de cincuenta personas, sólo representan el 60,3% del total de los puestos en marcha, incidencia muy inferior a la revelada por el Censo Económico Nacional 1974, aún si se excluyen, en este último caso, aquellos que empleaban diez o menos personas. Asimismo, su gravitación en el empleo generado por el conjunto de los proyectos concretados (22,1%) y, más aún, en la formación de capital implicada (16,1%), ponen de manifiesto las escasas repercusiones estructurales que derivan de ese subconjunto de pequeñas industrias. En contraposición, los establecimientos que ocupan más de cien personas -el 1,7% del espectro industrial relevado por el último censo- alcanzan a representar el 17,0% del total ejecutado, al tiempo que concentran más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo en la industria (54,4%) y el 71,2% de la inversión total de los proyectos puestos en marcha en el período.

(*) Este fenómeno se reproduce, en todos los casos, cualquiera sea la variable -proyectos, empleo o inversión- que se considere; el grado de concreción decrece sistemáticamente a medida que aumenta la dimensión u ocupación de las plantas promocionadas.

5.2.3. Relación entre concentración de los mercados
y grado de concreción o desistimiento
de los proyectos aprobados

Otro de los campos donde las implicancias finales difieren por completo de los objetivos que se procuraba alcanzar, de acuerdo a los lineamientos explícitos en la legislación promocionada (*), es el que se vincula con los efectos de las industrias promovidas sobre la estructura de los mercados en los que se incorporan, más precisamente sobre el grado de oligopolización que caracteriza a los mismos.

Una primera aproximación a esta problemática revela que más de la mitad (52,1%) de la inversión que implican los proyectos puestos en marcha se orienta hacia ramas altamente concentradas, mientras que apenas el 8,4% lo hace hacia los mercados más competitivos.

En la configuración de estas ponderaciones tan disímiles subyace una serie de peculiaridades distintivas que, en su articulación, no hacen más que evidenciar que el nivel de realización de los proyectos promocionados no está para nada disociado de la naturaleza de los mercados hacia los que se orientan y del papel que asumen, en los mismos, las empresas que los patrocinan. En tal sentido, cabe reconocer, en primer lugar, la correspondencia existente entre el grado de concreción de los proyectos aprobados, o el desistimiento tácito de los mismos, y el nivel de competitividad predominante en los mercados hacia los que se canalizan. Así, a pesar de las situaciones tan contrastantes que suponen, los mayores márgenes de concreción como de desistimientos se verifican en las ramas más competitivas, mientras que los menores porcentajes, en ambos casos, se registran en los mercados más concentrados.

Un segundo tipo de correspondencia, de sentido inverso al de aquellas, se manifiesta en el caso de los proyectos 'en ejecución', cuya incidencia tiende a incrementarse en consonancia con el grado de oligopolización de los mercados de destino. Mientras en las ramas altamente concentradas el 57,1% de la inversión promovida se encuentra en ejecución, en las escasamente concentradas tal porcentaje se limita a sólo 14,5% -representando el 72,9% y el 2,7% , respectivamente, de la formación de capital en vías de concreción-.

Estos tres fenómenos tan dispares -por las situaciones que implican y por las formas que adopta su asociación con las distintas tipologías de mercado- coadyuvan a demostrar la influencia decisiva que ejercen las estructuras de mercado sobre la lógica de comportamiento de las firmas promocionadas.

Ante el prolongado e intenso ciclo recesivo en que se desenvolvió la economía desde mediados de los años setenta, en los mercados más competitivos, en los que predominan las plantas más pequeñas, las opciones empresarias tendieron a polarizarse hacia alguna de las actitudes extremas: la puesta en marcha total o el desistimiento de la inversión comprometida. Tal tipo de conducta se traduce, en el plano agregado y más allá de algunas situaciones puntuales, en la

(*) La ley N° 21608, en su artículo 1, inciso b), puntualiza, entre sus objetivos, el de "no facilitar el establecimiento de un poder monopolístico u oligopolístico en los mercados en que se trate".

concreción de aquellos proyectos con menores riesgos implícitos (por la magnitud de la inversión, las escalas de producción implicadas, la posibilidad de instalarse en algunos nichos de mercado -sectoriales o regionales- o de competir vía precios diferenciales -no afectados por el IVA, etc) y en el desistimiento de los que suponían una mayor asignación de capitales y expectativas por demás inciertas en cuanto a su tasa de retorno. Así, a título ilustrativo, la inversión media por ocupado de los primeros es de 35,5 miles de dólares mientras que en los desistidos se eleva a 68,7 miles de dólares; al tiempo que los requerimientos de capital por planta equivalen a 1,6 millones y 4,7 millones de dólares, respectivamente.

Muy distinta es la configuración resultante en los mercados más concentrados, en donde aparece una nueva figura central: los proyectos 'en ejecución', el diferimiento temporal de la inversión en aquellos que, por su envergadura y por la identidad de sus promotores, conllevarían la consolidación y profundización del poder oligopólico preexistente. En tal situación se halla un reducido grupo de proyectos (18), que concentra casi la tercera parte del total de la formación de capital promocionada en el decenio, supone una inversión media que asciende a 581,9 miles de dólares por puesto de trabajo generado y a 109,5 millones de dólares por unidad fabril y, como elemento fundamental, son patrocinados, casi en su totalidad, por firmas que ya ocupaban una posición hegemónica en los mercados correspondientes.

Junto a ese marcado predominio de la inversión 'en ejecución' se destaca también la escasa gravitación de la desistida -apenas 11,5% - y, como contraste nítido con los mercados competitivos, que la misma es explicada por los proyectos más pequeños del estrato que, como consecuencia de la propia recesión sectorial, ven limitadas su ya escasas posibilidades de inserción en tales mercados.

5.2.4. Los cuarenta proyectos mayores con promoción aprobada: las estrategias empresarias

Otra interesante perspectiva de análisis, vinculada a la interacción entre el tipo de industria promovida, el grado de concreción de los proyectos y la estructura de los mercados de destino, surge de la consideración de los cuarenta proyectos más importantes que, en su conjunto, explican casi las tres cuartas partes del total de la inversión aprobada en la década.

Esta elite centralizadora de los incentivos brindados por la promoción industrial pone de manifiesto una serie de fenómenos de particular importancia. En primer lugar, la relevancia que asume la actitud empresarial de postergar la realización de las inversiones de cierta magnitud (19 de los 40 proyectos se hallan en tal situación), muy especialmente entre aquellos que se orientan hacia mercados oligopólicos (once de esos proyectos en ejecución).

En segundo lugar, el papel decisivo que desempeñan, en el plano global, los escasos proyectos puestos en marcha que, siendo apenas once, alcanzan a explicar casi las dos terceras partes del total de la inversión concretada. Por su parte, los seis que se implantan en ramas altamente concentradas, representan prácticamente el 90% de la formación de capital de las mismas y, por lo tanto, asumen un papel protagonista en el predominio de los mercados oligopólicos como destino de la inversión derivada del total de los proyectos puestos en marcha.

En tercer lugar, del ingreso en su fase operativa de esos once grandes proyectos se desprende, en todos los casos, un incremento significativo en el nivel de oligopolización de los mercados a los que se integran. Así, los seis proyectos concretados en ramas altamente concentradas, al corresponder a empresas que ya ocupaban una posición de liderazgo en tales mercados, se traducen en un mayor poder oligopólico de las mismas. Por su parte, los restantes proyectos puestos en marcha se orientan hacia formas intermedias de mercado que, como producto de la incorporación de la producción de esas nuevas plantas, pasan a transformarse en ramas altamente concentradas.

La creciente concentración de los mercados industriales en los que se implantan y la generalizada adopción de conductas oligopólicas por parte de las firmas promovidas aparecen así como características esenciales a nivel de los cuarenta mayores proyectos aprobados en la década.

5.3. Algunos elementos para evaluar el enfoque, el funcionamiento real y los resultados de la promoción industrial entre 1973 y 1983

De las consideraciones precedentes, en las que se sintetizan los aspectos principales de la evaluación de los resultados de la promoción industrial durante la última década, cabe enfatizar, como las conclusiones más sustantivas del estudio:

- . la escasa significación que asumen las radicaciones aprobadas en términos macroeconómicos. En tal sentido, basta señalar que el valor total de la formación de capital promocionada en el decenio se ubica por debajo de la depreciación media anual correspondiente al stock de capital fijo acumulado en la industria o, en otro plano, que el empleo que se derivaría del conjunto de los proyectos implica un incremento de apenas 3,2% sobre la ocupación industrial relevada en el censo realizado en 1974 ;
- . la generación de cada nuevo puesto de trabajo en la industria demanda una inversión media del orden de los 125 000 dólares; con una clara diferenciación según se trate de proyectos acogidos a los regímenes sectoriales (476,5 miles de dólares) o a los regionales (77,6 miles de dólares por ocupado);
- . más allá de unos pocos ejemplos en el campo de los bienes intermedios (petroquímica, pasta celulósica, siderurgia) resulta ínfimo el impacto sobre el perfil sectorial preexistente, así como también respecto del tipo de planta fabril predominante en el espectro industrial. En otras palabras, la incorporación de estas industrias al sector no alteraría mayormente las formas en que se manifiestan las heterogeneidades estructurales que lo caracterizan;
- . el aporte a la desconcentración geográfica de la actividad industrial y, con ello, de la demanda espacial de mano de obra, es casi insignificante en el plano global, aún cuando para alguna de las áreas más deprimidas del país significaría una transformación significativa en el sector manufacturero y en el propio grado de industrialización;

- los escasos logros en cuanto a uno de los objetivos explícitos de la legislación promocional: la "expansión y el fortalecimiento de la mediana y pequeña industria". En tal sentido, la importancia relativa de las mismas, fundamentalmente sus implicancias estructurales, corroboran aquella afirmación. Asimismo, de atenderse no sólo al tamaño de las firmas sino también a la composición del capital de las industrias promovidas, la configuración resultante sería prácticamente antagónica con los objetivos perseguidos, en tanto implica la consolidación del poder oligopólico de un reducido núcleo de empresas preexistentes, principales beneficiarias -directamente o a través de firmas controladas- de la promoción industrial;
- el elevado nivel de concentración de la inversión promocionada -y de los incentivos otorgados- en unos pocos grandes proyectos, que incluso en muchos casos reconocen sus primeras formulaciones con bastante anterioridad a la sanción del régimen, y cuya reformulación a fin de acogerse al mismo obedece, simplemente, al intento de obtener beneficios extraordinarios, por sobre los previstos originalmente;
- los reducidos porcentajes de concreción de los proyectos aprobados. En ello se manifiesta el carácter subordinado de la política y de la legislación promocional respecto del desenvolvimiento de la economía en su conjunto y de la del propio sector industrial, en tanto ambos ejercen una influencia decisiva sobre la lógica de comportamiento de las firmas promovidas;
- en dicho marco se verifica, nítidamente, una correlación inversa entre el tamaño de las plantas a erigir y el grado de concreción de las mismas o, en otras palabras, los proyectos puestos en marcha son los que suponen, en promedio, menores requerimientos de capital y de fuerza de trabajo;
- en contraposición a lo anterior, es en el caso de los grandes proyectos y, fundamentalmente, en los que se orientan hacia mercados oligopólicos, donde se concentra la mayor parte de los emprendimientos 'en ejecución' que en buena parte de los ejemplos, son consecuencia del desarrollo de estrategias oligopólicas asociadas a la postergación temporal de las inversiones comprometidas;
- una diversidad de elementos aislados permite inferir que el nivel de control y de seguimiento de los proyectos aprobados -y aún de los puestos en marcha- por parte de la autoridad de aplicación es por demás escaso y, como tal, conspira contra la efectividad real del régimen promocional.

Más allá de estas consideraciones finales relativas a los resultados verificados en el último decenio, cabe realizar una serie de reflexiones sobre algunas de las características esenciales de la promoción industrial que, aún cuando no surjan directamente del análisis precedente, están implícitas o subyacentes en todo su contenido. En función de esto último, parece conveniente señalar la superposición y desarticulación entre los distintos regímenes específicos, la inexistencia de un marco global en el que estos se integren y compatibilicen (fenómeno que se extiende incluso al ámbito de las autoridades de aplicación de los mismos), la escasa especificidad y precisión de los objetivos perseguidos, así como en los propios criterios de evaluación, etcétera.

Esa diversidad de aspectos deficitarios no es una mera consecuencia de errores en la aplicación de la política de promoción industrial. Muy por el contrario, sus factores explicativos surgen, en esencia, de la propia concepción de la promoción que, en la realidad, ha dejado de ser considerada como un simple instrumento de determinada estrategia y política industrial para tender a convertirse en un objetivo en sí misma. De allí que, fuera de algunos fines puntuales que, en general, terminaron por superponerse sin jerarquización alguna, el objetivo manifiesto se ha desplazado paulatinamente hacia la promoción de toda -o casi toda- formación de capital en la industria sin atender mayormente a sus implicancias estructurales y, por otro lado, sin criterios rectores para evaluarlas en su justa medida.

Dada la inexistencia de una estrategia económica e industrial de largo plazo y de una política de desarrollo sectorial compatible con aquélla, el fomento a la creación prácticamente indiscriminada de nuevas industrias supone desaprovechar -socialmente- el potencial inductor que se deriva del costo fiscal implícito de la promoción o, en otras palabras, la transferencia de recursos del Estado hacia el sector privado sin una contrapartida estructural que se adecue a prioridades preestablecidas en función de una perspectiva social de mediano y largo plazo.

En síntesis, puede concluirse que la promoción industrial pierde casi toda su fundamentación macroeconómica en tanto no esté inscripta en un marco global de referencia que establezca los objetivos a satisfacer. Ello supone la definición previa de una serie de aspectos sustantivos que, empezando por el papel que se le asigna a la industria en el patrón y en la dinámica de acumulación, debe dar respuesta y establecer metas en temas tales como los del perfil sectorial, la orientación de los mercados y la morfología de los mismos, la política de incorporación de tecnología, la generación de empleos y la distribución del ingreso, el papel de la pequeña y mediana industria, la integración productiva inter e intrasectorial, la distribución espacial de la industria y la especialización regional, etc. Sólo sobre la base de esas definiciones y el establecimiento de las consiguientes prioridades se podrá estar en condiciones de diseñar la política de fomento industrial y de seleccionar los mecanismos específicos para su aplicación. La organización y administración de esa política es, en tal sentido, un problema subordinado a aquellos requerimientos estratégicos.